

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503749>











2A1  
YC 32  
H76



Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, November 19, 2007  
Monday, December 3, 2007  
Monday, December 10, 2007

### Issue No. 1

**Organization meeting  
and**

**First and second meetings on:**

Employment equity in the federal public service

### INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Expenses incurred by the committee during  
the First Session of the Thirty-ninth Parliament)

THE SECOND, THIRD, FOURTH  
AND FIFTH REPORTS OF THE COMMITTEE  
(Special Study Budgets 2007-08)

WITNESSES:

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 19 novembre 2007  
Le lundi 3 décembre 2007  
Le lundi 10 décembre 2007

### Fascicule n° 1

**Réunion d'organisation  
et**

**Première et deuxième réunions concernant :**

Le équité en matière d'emploi dans  
la fonction publique fédérale

### Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Les dépenses encourues par le comité au cours de  
la première session de la trente-neuvième législature)

LE DEUXIÈME, TROISIÈME, QUATRIÈME  
ET CINQUIÈME RAPPORTS DU COMITÉ  
(Les budgets pour les études spéciales 2007-2008)

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	Lovelace Nicholas
* Hervieux-Payette, P.C.	Munson
(or Tardif)	Oliver
Jaffer	Pépin
Kinsella	Poy
* LeBreton, P.C.	
(or Comeau)	

\*Ex officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*December 3, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*December 4, 2007*).

The name of the Honourable Senator Dawson substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*December 10, 2007*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*December 11, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	Lovelace Nicholas
* Hervieux-Payette, C.P.	Munson
(ou Tardif)	Oliver
Jaffer	Pépin
Kinsella	Poy
* LeBreton, C.P.	
(ou Comeau)	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

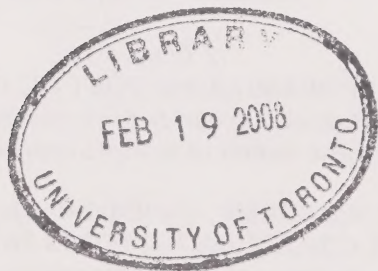
Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 3 décembre 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 4 décembre 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 10 décembre 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 11 décembre 2007*).





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la trente-septième législature, de la trente-huitième législature et de la première session de la trente-neuvième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, November 19, 2007

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:11 p.m., in room 257, East Block, for the purpose of organization, pursuant to rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Jaffer, Munson and Oliver (5).

*Other senator present:* The Honourable Senator Nancy Ruth (1).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the clerk presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Jaffer moved that the Honourable Senator Andreychuk be chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Andreychuk assumed the chair and made opening remarks.

The Honourable Senator Oliver moved that the Honourable Senator Jaffer be deputy chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the committee print its proceedings; and

That the chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of the government and a representative from the opposition are present.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 19 novembre 2007

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 11, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Jaffer, Munson et Oliver (5).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Nancy Ruth (1).

*Aussi présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, la greffière préside à l'élection d'un président.

L'honorable sénateur Jaffer propose que l'honorable sénateur Andreychuk soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk occupe le fauteuil et fait une déclaration liminaire.

L'honorable sénateur Oliver propose que l'honorable sénateur Jaffer soit élue vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le Sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à déterminer le nombre d'exemplaires à imprimer pour répondre à la demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.



The Honourable Senator Munson moved that the committee adopt the draft first report prepared in accordance with rule 104.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, directs the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, and section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Dallaire moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

L'honorable sénateur Munson propose que le comité adopte la première ébauche de rapport préparée conformément à l'article 104 du Règlement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de techniciens, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, l'objet de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à l'article 7, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, le pouvoir d'engager les fonds du comité soit conféré individuellement à la présidente, à la vice-présidente et à la greffière du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à l'article 8, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, le pouvoir d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conféré individuellement à la présidente, à la vice-présidente et à la greffière du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Dallaire propose :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Munson propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement public » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la Politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et



2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved:

That the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That each committee member be allowed to have one staff person present at in camera meetings, unless there is a decision for a particular meeting to exclude all staff.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the recordings and transcripts of the in camera discussions of the draft report on the study on Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children taken during the First Session of the Thirty-ninth Parliament be destroyed.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair informed the committee that the start time for its meetings on Mondays is 4:00 p.m.

It was agreed that the chair seek the approval of the whips to sit from 5 p.m. to 8 p.m. on Mondays.

A discussion of issues related to the mandate of the committee followed.

At 4:32 p.m., pursuant to with rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider its agenda (future business).

It was agreed that three interns from the Library of Parliament be allowed to stay during in camera discussions.

2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement public » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement aura été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme, en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Munson propose :

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que chaque membre du comité soit autorisé à avoir un membre du personnel présent aux séances à huis clos, à moins que l'on décide, pour une séance particulière, d'exclure l'ensemble du personnel.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que les enregistrements et les transcriptions des discussions à huis clos sur l'ébauche de rapport concernant l'étude des obligations internationales du Canada à l'égard des droits et libertés des enfants pris au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient détruits.

La question, mise aux voix, est adoptée.

La présidente informe le comité que les séances commenceront les lundis à 16 heures.

Il est convenu que la présidente demandera l'autorisation aux whips de siéger de 17 à 20 heures les lundis.

Une discussion sur les questions relatives au mandat du comité s'ensuit.

À 16 h 34, conformément à l'alinéa 92(2)e), le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner son ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que les trois employés de la Bibliothèque du Parlement soient autorisés à rester durant la séance à huis clos.



The Honourable Senator Jaffer moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to examine the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to examine the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite the Minister of Indian Affairs and Northern Development to appear with his officials before the committee for the purpose of updating the members of the committee on actions taken concerning the recommendations contained in the committee's report entitled *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to examine the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met;

L'honorable sénateur Jaffer propose que la présidente soit autorisée à demander la permission au Sénat d'examiner l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question ainsi que les travaux accomplis durant les trente-septième et trente-huitième législatures, de même que durant la première session de la trente-neuvième législature, soient renvoyés au comité; et

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2008.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que la présidente soit autorisée à demander la permission au Sénat d'examiner l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le comité afin de faire une mise à jour sur les mesures prises par le ministère concernant les recommandations contenues dans le rapport du comité intitulé *Un toit précaire : les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question ainsi que les travaux accomplis durant les trente-septième et trente-huitième législatures, de même que durant la première session de la trente-neuvième législature, soient renvoyés au comité; et

Que le comité continue de suivre l'évolution de la situation en la matière et soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2008.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que la présidente soit autorisée à demander la permission au Sénat d'examiner l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner les cas de discrimination présumés dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Dallaire moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to examine the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to monitor the implementation of recommendations contained in the committee's report entitled *Children: The Silenced Citizens: Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, tabled in the Senate on April 25, 2007;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-eighth Parliament and the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question put on the motion, it was adopted.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, December 3, 2007

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Dallaire, Kinsella, Munson and Oliver (6).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee began its consideration of employment equity in the federal public service.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question ainsi que les travaux accomplis durant les trente-septième et trente-huitième législatures, de même que durant la première session de la trente-neuvième législature, soient renvoyés au comité; et

Que le comité dépose son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2008.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Dallaire propose que la présidente soit autorisée à demander la permission au Sénat d'examiner l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à surveiller la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport du comité intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix : Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, déposé au Sénat le 25 avril 2007;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question ainsi que les travaux accomplis durant la trente-huitième législature, de même que pendant la première session de la trente-neuvième législature, soient renvoyés au comité; et

Que le comité dépose son rapport final au Sénat le 31 décembre 2008 au plus tard.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 3 décembre 2007

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (présidente).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Dallaire, Kinsella, Munson et Oliver (6).

*Aussi présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité entreprend son examen relatif à l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale.



**WITNESSES:***Public Service Commission of Canada:*

Maria Barrados, President;

Joanne Lalonde, Acting Director General, National Client Services Directorate;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

*Center for Research-Action on Race Relations:*

Fo Niemi, Director General.

*National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:*

Igho Natufe, President;

Adelaida Bustamante, Chief Administrative Officer.

The chair made an opening statement.

Ms. Barrados made a statement and, together with Ms. Lalonde and Ms. Green, answered questions.

At 5:03 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Niemi and Mr. Natufe each made a statement and, together with Ms. Bustamante, answered questions.

At 6:20 p.m., the committee proceeded to the consideration of its draft budgets.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the special study budget application (Canada's international and national human rights obligations) in the amount of \$171,050 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Special Study on Canada's international and national human rights obligations:

Professional and Other Services	\$ 19,500
Transportation and Communication	140,050
All Other Expenditures	11,500
<b>Total</b>	<b>\$ 171,050</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following legislative budget application and the following special study budget applications be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Legislation:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communication	1,000
All Other Expenditures	1,000
<b>Total</b>	<b>\$ 4,500</b>

**TÉMOINS :***Commission de la Fonction publique du Canada :*

Maria Barrados, présidente;

Joanne Lalonde, directrice générale intérimaire, Direction des services à la clientèle nationale;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

*Centre de recherche-action sur les relations raciales :*

Fo Niemi, directeur général.

*Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale :*

Igho Natufe, président;

Adelaida Bustamante, agente administrative principale.

La présidente fait une déclaration liminaire.

Mme Barrados fait une déclaration puis, aidée de Mmes Lalonde et Green, répond aux questions.

À 17 h 3, la séance est interrompue.

À 17 h 10, la séance reprend.

MM. Niemi et Natufe font chacun une déclaration puis, aidés de Mme Bustamante, répondent aux questions.

À 18 h 20, le comité examine ses ébauches de budgets.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude spéciale (les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne), s'élevant à 171 050 \$, soit approuvé et soumis au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Étude spéciale sur les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne :

Services professionnels et autres	19 500 \$
Transports et communications	140 050 \$
Autres dépenses	11 500 \$
<b>Total</b>	<b>171 050 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget suivant, pour l'étude de projets de loi, ainsi que le budget pour l'étude spéciale, soient approuvés et soumis au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Étude de projets de loi :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	1 000 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>Total</b>	<b>4 500 \$</b>

Special Study to monitor implementation of recommendations in Children's Rights Report:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communication	200
All Other Expenditures	500
<b>Total</b>	<b>\$ 3,200</b>

Special Study on Employment Equity in the Federal Public Service:

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transportation and Communication	200
All Other Expenditures	500
<b>Total</b>	<b>\$ 5,700</b>

Special Study to monitor developments on recommendations in Matrimonial Real Property in Reserve Report:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communication	200
All Other Expenditures	500
<b>Total</b>	<b>\$ 3,200</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:23 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, December 10, 2007

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:04 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Dawson, Jaffer, Munson and Oliver (6).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee continued its consideration of employment equity in the federal public service.

WITNESSES:

*Canada Public Service Agency:*

Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal;

Angela Henry, Acting Director, Diversity Policy, Public Service Renewal and Diversity Branch.

Étude spéciale de suivi de la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport sur les droits des enfants :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	200 \$
Autres dépenses	500 \$
<b>Total</b>	<b>3 200 \$</b>

Étude spéciale sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale :

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	200 \$
Autres dépenses	500 \$
<b>Total</b>	<b>5 700 \$</b>

Étude spéciale de suivi de la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport sur les biens fonciers matrimoniaux dans les réserves :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	200 \$
Autres dépenses	500 \$
<b>Total</b>	<b>3 200 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 23, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 10 décembre 2007

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 4, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Dawson, Jaffer, Munson et Oliver (6).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son examen concernant l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale.

TÉMOINS :

*Agence de la fonction publique du Canada :*

Karen Ellis, vice-présidente principale, Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail;

Angela Henry, directrice intérimaire, Politiques sur la diversité, Direction générale du renouvellement de la fonction publique et de la diversité.



*Department of Justice Canada:*

Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office;

Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems;

Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section.

*Canadian Labour Congress:*

Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department.

The chair made an opening statement.

Ms. Ellis made a statement and, together with Ms. Henry, answered questions.

At 5:01 p.m., the committee suspended.

At 5:03 p.m., the committee resumed.

Ms. Therriault-Power made a statement and, together with Ms. Glinski and Ms. Woods, answered questions.

At 6:04 p.m., the committee suspended.

At 6:09 p.m., the committee resumed.

Mr. Flecker made a statement and answered questions.

At 6:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

*Ministère de la Justice Canada :*

Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale;

Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière d'emploi, Section de la planification des ressources humaines et de l'équité en matière d'emploi et systèmes;

Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et reconnaissance.

*Congrès du travail Canada :*

Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme.

La présidente fait une déclaration liminaire.

Mme Ellis fait une déclaration puis, aidée de Mme Henry, répond aux questions.

À 17 h 1, la séance est interrompue.

À 17 h 3, la séance reprend.

Mme Therriault-Power fait une déclaration puis, aidée de Mmes Glinski et Woods, répond aux questions.

À 18 h 4, la séance est interrompue.

À 18 h 9, la séance reprend.

M. Flecker fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 20, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

## FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-ninth Parliament are as follows:

1. With respect to its study on Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children:

Transportation & Communications	\$ 79,414
Professional and Other Services	34,418
All other expenditures	2,698
Witness Expenses	<u>7,651</u>
Total	\$ 124,181

2. With respect to its study to invite the Minister of Indian and Northern Affairs concerning the recommendations contained in the Committee's report entitled *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*:

Professional and Other Services	\$ 308
Witness Expenses	<u>3,484</u>
Total	\$ 3,792

3. With respect to its study to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations:

Transportation & Communications	\$ 71,586
Professional and Other Services	1,418
Witness Expenses	<u>2,890</u>
Total	\$ 75,894

4. With respect to its study to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met:

Professional and Other Services	\$ <u>239</u>
Total	\$ 239

5. With respect to its studies of legislation:

Professional and Other Services	\$ 1,467
Witness Expenses	<u>1,709</u>
Total	\$ 3,176

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 20 novembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

## PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la première session de la trente-neuvième législature:

1. Relativement à son étude sur les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants :

Transports et communications	79 414 \$
Services professionnels et autres	34 418
Autres dépenses	2 698
Dépenses des témoins	<u>7 651</u>
Total	124 181 \$

2. Relativement à son étude visant à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord concernant les recommandations incluses dans le rapport du comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves* :

Services professionnels et autres	308 \$
Dépenses des témoins	<u>3 484</u>
Total	3 792 \$

3. Relativement à son étude visant à surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne :

Transports et communications	71 586 \$
Services professionnels et autres	1 418
Dépenses des témoins	<u>2 890</u>
Total	75 894 \$

4. Relativement à son étude visant à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés :

Services professionnels et autres	<u>239 \$</u>
Total	239 \$

5. Relativement à ses études de législation :

Services professionnels et autres	1 467 \$
Dépenses des témoins	<u>1 709</u>
Total	3 176 \$



During the session under consideration, your Committee considered five orders of reference, held 36 meetings, and received evidence from 148 witnesses over some 71.4 hours. Your Committee submitted nineteen reports relating to its work.

Respectfully submitted,

Tuesday, December 11, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

#### SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, to examine and monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to travel outside Canada, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Durant la session en cause, votre comité a examiné cinq ordres de renvoi, tenu 36 réunions et entendu 148 témoins sur une période d'approximativement 71.4 heures. Votre comité a soumis dix-neuf rapports relativement à son travail.

Respectueusement soumis,

Le mardi 11 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

#### DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007 à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, demande respectueusement que le comité soit autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin, ainsi qu'à voyager à l'extérieur du Canada, aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

**STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE AND MONITOR ISSUES  
RELATING TO HUMAN RIGHTS AND, INTER ALIA,  
TO REVIEW THE MACHINERY OF GOVERNMENT  
DEALING WITH CANADA'S INTERNATIONAL AND  
NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday,  
November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded  
by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on Human Rights  
be authorized to examine and monitor issues relating to  
human rights and, inter alia, to review the machinery of  
government dealing with Canada's international and  
national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the  
subject and the work accomplished during the  
Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament  
and the First session of the Thirty-ninth Parliament be  
referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate  
no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR ÉTUDIER ET SURVEILLER  
L'ÉVOLUTION DE DIVERSES QUESTIONS AYANT TRAIT  
AUX DROITS DE LA PERSONNE ET À EXAMINER,  
ENTRE AUTRES CHOSES, LES MÉCANISMES DU  
GOUVERNEMENT POUR QUE LE CANADA RESPECTE  
SES OBLIGATIONS NATIONALES ET  
INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS  
DE LA PERSONNE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par  
l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la  
personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de  
diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à  
examiner, entre autres choses, les mécanismes du  
gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations  
nationales et internationales en matière de droits de la  
personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les  
travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de  
la trente-septième législature, de la trente-huitième  
législature et de la première session de la trente-neuvième  
législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard  
le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 19,500
Transportation and Communications	140,050
All Other Expenditures	<u>11,500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 171,050</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on December 3, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	19,500 \$
Transports et communications	140,050
Autres dépenses	<u>11,500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>171,050 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le 3 décembre 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	A. Raynell Andreychuk Chair, Standing Senate Committee on Human Rights
------	--

Date	A. Raynell Andreychuk Présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne
------	---

Date	George J. Furey Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration
------	---

Date	George J. Furey Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration
------	---

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE AND MONITOR ISSUES RELATING TO HUMAN RIGHTS AND, INTER ALIA,  
TO REVIEW THE MACHINERY OF GOVERNMENT DEALING WITH CANADA'S INTERNATIONAL AND  
NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

**GENERAL EXPENSES**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

Working Meals (10 working dinners x \$500 per dinner)	\$ 5,000	
Hospitality	2,000	
Expert/Consultant for the report (Public Policy Expert, Editors) (approx. 12 days X \$750 per day)	9,000	
Sub-total		\$ 16,000

**TRANSPORTATION & COMMUNICATIONS**

Postage	\$ 200	
Courier Services	200	
Telephone carrier services	100	
Sub-total		\$ 500

**ALL OTHER EXPENDITURES**

Printing	\$ 1,000	
Books	500	
Promotional Materials	500	
Miscellaneous	500	
Sub-total		\$ 2,500

**General Expenses Total**

**\$ 19,000**

**ACTIVITY 1**

7 day travel for fact finding — Geneva, Switzerland;  
Strasbourg, France; The Hague, Netherlands (Fall  
2007 or Spring 2008)  
10 participants (8 Senators, 1 Research Analyst,  
1 Clerk)

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

Working Meals (5 working lunches x \$700 per lunch)	\$ 3,500	
Sub-total		\$ 3,500



## TRANSPORTATION &amp; COMMUNICATIONS

Air transportation	
8 Senators x \$8, 900	\$ 71,200
2 staff x \$7,000	14,000
Ground Transportation	
Minibus at \$1,500 x 5 days	7,500
Taxis	
12 taxis x \$50 x 10 participants	6,000
Rail Transportation	
Rail Europe: Amsterdam to The Hague	3,000
\$150 x 2 x 10 participants	
Hotel Accommodations	
Geneva (3 nights x \$450 x 10 participants)	13,500
Strasbourg (1 night x \$450 x 10 participants)	4,500
The Hague (2 nights x \$450 x 10 participants)	9,000
Per Diem	
Geneva (4 days at \$155/day x 10 participants)	6,200
Strasbourg (1 day at \$155/day x 10 participants)	1,550
The Hague (2 days at \$155/day x 10 participants)	3,100
Sub-total	\$ 139,550

## ALL OTHER EXPENDITURES

Rental of meeting room	\$ 5,000
(5 days x \$1000)	
Contingencies	4,000
Sub-total	\$ 9,000

**Total** **\$ 152,050**

**GRAND TOTAL** **\$ 171,050**

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR ÉTUDIER ET SURVEILLER L'ÉVOLUTION DE DIVERSES QUESTIONS AYANT TRAIT AUX  
DROITS DE LA PERSONNE ET À EXAMINER, ENTRE AUTRES CHOSES, LES MÉCANISMES DU GOUVERNEMENT  
POUR QUE LE CANADA RESPECTE SES OBLIGATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE  
DROITS DE LA PERSONNE**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008**

**DÉPENSES GÉNÉRALES**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas de travail (10 repas @ 500 \$)	5,000 \$	
Frais d'accueil	2,000	
Expert/Consultant pour le rapport (Public Policy Expert, Editors) (approx. 12 jours @ 750 \$ par jour)	9,000	
Sous-total		16,000 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

Frais de poste	200 \$	
Services de messagerie	200	
Services de téléphone par onde porteuse	100	
Sous-total		500 \$

**AUTRES DÉPENSES**

Impression	1,000 \$	
Livres	500	
Documents de promotion	500	
Divers	500	
Sous-total		2,500 \$

<b>Total</b>		<b>19,000 \$</b>
--------------	--	------------------

**ACTIVITÉ 1**

7 jours de voyage pour une mission d'information —  
Genève, Suisse, Strasbourg, France; La Haye, Pays-Bas  
(automne 2007 ou printemps 2008)  
10 participants (8 sénateurs, 1 analyste, 1 greffier)

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas de travail (5 repas de travail @ 700 \$ par repas)	3,500 \$	
Sous-total		3,500 \$



## TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Billets d'avion		
8 sénateurs @ 8,900 \$	71,200 \$	
2 employés @ 7,000 \$	14,000	
Transport au sol		
Minibus à 1,500 \$ @ 5 jours	7,500	
Taxis		
12 taxis à 50 \$ @ 10 participants	6,000	
Train	3,000	
Train en Europe : Amsterdam à La Haye		
150 \$ @ 2 @ 10 participants		
Frais d'hôtel		
Genève (3nuits @ 450 \$ @ 10 participants)	13,500	
Strasbourg (1 nuit @ 450 \$ @ 10 participants)	4,500	
La Haye (2 nuits @ 450 \$ @ 10 participants)	9,000	
Indemnités journalières		
Genève (4 jours @ 155 \$ @ 10 participants)	6,200	
Strasbourg (1 jour @ 155 \$ @ 10 participants)	1,550	
La Haye (2 jours @ 155 \$ @ 10 participants)	3,100	
Sous-total		139,550 \$

## AUTRES DÉPENSES

Location de salles de réunion	5,000 \$	
(5 jours @ 1,000 \$)		
Divers	4,000	
Sous-total		9,000 \$

**Total** 152,050 \$

**Total général** 171,050 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study to examine and monitor issues relating to human rights and inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, as authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 19,500
Transportation and Communications	40,050
All Other Expenditures	<u>11,500</u>
TOTAL	\$ 171,050

(includes funds for fact-finding trip to Geneva, Strasbourg and The Hague)

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

Tuesday, December 11, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

## THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, to monitor the implementation of recommendations contained in the committee's report entitled *Children: The Silenced Citizens: Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, tabled in the Senate on April 25, 2007, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purposes of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale pour étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	19,500 \$
Transports et communications	40,050
Autres dépenses	<u>11,500</u>
TOTAL	171,050 \$

(y compris des fonds pour des missions d'études à Genève, Strasbourg et La Haye).

Respectueusement soumis,

Le mardi 11 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007 à surveiller la mise en œuvre des recommandations contenues dans son rapport intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix — Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, qui a été déposé au Sénat le 25 avril 2007, demande respectueusement qu'il soit autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin, aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,



**STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO MONITOR THE IMPLEMENTATION  
OF RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE  
COMMITTEE'S REPORT ENTITLED *CHILDREN: THE  
SILENCED CITIZENS: EFFECTIVE IMPLEMENTATION  
OF CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS WITH  
RESPECT TO THE RIGHTS OF CHILDREN***

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday,  
November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded  
by the Honourable Senator Cochrane:

That the Standing Senate Committee on Human Rights  
be authorized to monitor the implementation of  
recommendations contained in the Committee's report  
entitled *Children: The Silenced Citizens: Effective  
Implementation of Canada's International Obligations with  
Respect to the Rights of Children*, tabled in the Senate on  
April 25, 2007;

That the papers and evidence received and taken on the  
subject and the work accomplished during the  
Thirty-eighth Parliament and the First session of the  
Thirty-ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate  
no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR SURVEILLER LA MISE EN  
ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS  
SON RAPPORT INTITULÉ *LES ENFANTS : DES  
CITOYENS SANS VOIX — MISE EN ŒUVRE EFFICACE  
DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA  
RELATIVES AUX DROITS DES ENFANTS***

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par  
l'honorable sénateur Cochrane,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la  
personne soit autorisé à surveiller la mise en œuvre des  
recommandations contenues dans son rapport intitulé *Les  
enfants : des citoyens sans voix — Mise en œuvre efficace des  
obligations internationales du Canada relatives aux droits des  
enfants*, qui a été déposé au Sénat le 25 avril 2007;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les  
travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de  
la trente-huitième législature et de la première session de la  
trente-neuvième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard  
le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3,200</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on December 3, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
A. Raynell Andreychuk  
Chair, Standing Senate Committee on  
Human Rights

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
George J. Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	2,500 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>3,200 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le 3 décembre 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
A. Raynell Andreychuk  
Présidente du Comité sénatorial permanent  
des droits de la personne

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
George J. Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO MONITOR THE IMPLEMENTATION OF RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE  
COMMITTEE'S REPORT ENTITLED *CHILDREN: THE SILENCED CITIZENS: EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF  
CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS WITH RESPECT TO THE RIGHTS OF CHILDREN***

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

**GENERAL EXPENSES**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

Working meals (5 meals @ \$500)	\$ 2,500	
Sub-total		\$ 2,500

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

Postage	\$ 100	
Courier Services	100	
Sub-total		\$ 200

**ALL OTHER EXPENDITURES**

Books	\$ 150	
Promotional Materials	150	
Miscellaneous	200	
Sub-total		\$ 500

<b>Total</b>		<b>\$ 3,200</b>
--------------	--	-----------------

<b>Grand Total</b>		<b>\$ 3,200</b>
--------------------	--	-----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS SON  
RAPPORT INTITULÉ *LES ENFANTS : DES CITOYENS SANS VOIX — MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES OBLIGATIONS  
INTERNATIONALES DU CANADA RELATIVES AUX DROITS DES ENFANTS***

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008**

**DÉPENSES GÉNÉRALES**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas de travail (5 repas @ 500 \$)	2,500 \$	
Sous-total		2,500 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

Frais de poste	100 \$	
Services de messagerie	100	
Sous-total		200 \$

**AUTRES DÉPENSES**

Livres	150 \$	
Documents de promotion	150	
Divers	200	
Sous-total		500 \$

<b>Total</b>		<b>3,200 \$</b>
--------------	--	-----------------

<b>Total général</b>		<b>3,200 \$</b>
----------------------	--	-----------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date



## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study to monitor the implementation of recommendations contained in the committee's report entitled *Children: The Silenced Citizens: Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, as authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 3,200

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

Tuesday, December 11, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale pour surveiller la mise en œuvre des recommandations contenues dans son rapport intitulé *Les enfants : Des citoyens sans voix — Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	2,500 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	3,200 \$

Respectueusement soumis,

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007 à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés, demande respectueusement qu'il soit autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin, aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE CASES OF ALLEGED  
DISCRIMINATION IN THE HIRING AND PROMOTION  
PRACTICES OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE AND  
TO STUDY THE EXTENT TO WHICH TARGETS TO  
ACHIEVE EMPLOYMENT EQUITY FOR MINORITY  
GROUPS ARE BEING MET**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday,  
November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded  
by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on Human Rights  
be authorized to examine cases of alleged discrimination in  
the hiring and promotion practices of the Federal Public  
Service and to study the extent to which targets to achieve  
employment equity for minority groups are being met;

That the papers and evidence received and taken on the  
subject and the work accomplished during the Thirty-  
seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the  
First session of the Thirty-ninth Parliament be referred to  
the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate  
no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR EXAMINER DES CAS DE  
DISCRIMINATION PRÉSUMÉE DANS LES PRATIQUES  
D'EMBAUCHE ET DE PROMOTION DE LA FONCTION  
PUBLIQUE FÉDÉRALE ET D'Étudier LA MESURE DANS  
LAQUELLE LES OBJECTIFS POUR ATTEINDRE  
L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI POUR LES GROUPES  
MINORITAIRES SONT RÉALISÉS**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par  
l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la  
personne soit autorisé à examiner des cas de discrimination  
présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de  
la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans  
laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière  
d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les  
travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de  
la trente-septième législature, de la trente-huitième  
législature et de la première session de la trente-neuvième  
législature soient déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard  
le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 5,700</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on December 3, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date \_\_\_\_\_  
A. Raynell Andreychuk  
Chair, Standing Senate Committee on  
Human Rights

Date \_\_\_\_\_  
George J. Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

**FOR INFORMATION ONLY**

Fiscal Year	2005-2006	2006-2007
Approved Budget	\$ 2,800	\$ 3,300
Expenditure	\$0	\$ 0

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	5,000 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>5,700 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le 3 décembre 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date \_\_\_\_\_  
A. Raynell Andreychuk  
Présidente du Comité sénatorial permanent  
des droits de la personne

Date \_\_\_\_\_  
George J. Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

**POUR INFORMATION SEULEMENT**

Année fiscale	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	2,800\$	3,300\$
Dépenses	0\$	0\$

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE CASES OF ALLEGED DISCRIMINATION IN THE HIRING AND PROMOTION  
PRACTICES OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE AND TO STUDY THE EXTENT TO WHICH TARGETS TO ACHIEVE  
EMPLOYMENT EQUITY FOR MINORITY GROUPS ARE BEING MET**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

**GENERAL EXPENSES**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

Working meals (10 meals @ \$500)	\$ 5,000	
Sub-total		\$ 5,000

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

Postage	\$ 100	
Courier Services	100	
Sub-total		\$ 200

**ALL OTHER EXPENDITURES**

Books	\$ 150	
Promotional Materials	150	
Miscellaneous	200	
Sub-total		\$ 500

<b>Total</b>		<b>\$ 5,700</b>
--------------	--	-----------------

<b>Grand Total</b>		<b>\$ 5,700</b>
--------------------	--	-----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date



**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR EXAMINER DES CAS DE DISCRIMINATION PRÉSUMÉE DANS LES PRATIQUES  
D'EMBAUCHE ET DE PROMOTION DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE ET D'ÉTUDIER LA MESURE DANS  
LAQUELLE LES OBJECTIFS POUR ATTEINDRE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI POUR LES GROUPES  
MINORITAIRES SONT RÉALISÉS**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008**

**DÉPENSES GÉNÉRALES**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas de travail (5 repas @ 500 \$)	5,000 \$	
Sous-total		5,000 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

Frais de poste	100 \$	
Services de messagerie	100	
Sous-total		200 \$

**AUTRES DÉPENSES**

Livres	150 \$	
Documents de promotion	150	
Divers	200	
Sous-total		500 \$

<b>Total</b>		<b>5,700 \$</b>
--------------	--	-----------------

<b>Total général</b>		<b>5,700 \$</b>
----------------------	--	-----------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met, as authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 5,700

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

Tuesday, December 11, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

## FIFTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, to invite the Minister of Indian Affairs and Northern Development to appear with his officials before the committee for the purpose of updating the members of the committee on actions taken concerning the recommendations contained in the committee's report entitled: *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale pour examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	5,000 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	5,700 \$

Respectueusement soumis,

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007 à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le comité afin de faire une mise à jour sur les actions prises par le ministère concernant les recommandations incluses dans le rapport du comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003, demande respectueusement qu'il soit autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin, aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO INVITE THE MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT TO APPEAR WITH HIS OFFICIALS BEFORE THE COMMITTEE FOR THE PURPOSE OF UPDATING THE MEMBERS OF THE COMMITTEE ON ACTIONS TAKEN CONCERNING THE RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE COMMITTEE'S REPORT ENTITLED: A HARD BED TO LIE IN: MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE, TABLED IN THE SENATE NOVEMBER 4, 2003**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite the Minister of Indian Affairs and Northern Development to appear with his officials before the Committee for the purpose of updating the members of the Committee on actions taken concerning the recommendations contained in the Committee's report entitled *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR INVITER LE MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN ACCOMPAGNÉ DE SES HAUTS FONCTIONNAIRES À COMPARAÎTRE DEVANT LE COMITÉ AFIN DE FAIRE UNE MISE À JOUR SUR LES ACTIONS PRISES PAR LE MINISTÈRE CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DU COMITÉ INTITULÉ *UN TOIT PRÉCAIRE : LES BIENS MATRIMONIAUX SITUÉS DANS LES RÉSERVES*, DÉPOSÉ AU SÉNAT LE 4 NOVEMBRE 2003**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le comité afin de faire une mise à jour sur les actions prises par le ministère concernant les recommandations incluses dans le rapport du Comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la trente-septième législature, de la trente-huitième législature et de la première session de la trente-neuvième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3,200</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on December 3, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

\_\_\_\_\_  
Date                      A. Raynell Andreychuk  
Chair, Standing Senate Committee on  
Human Rights

\_\_\_\_\_  
Date                      George J. Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

**FOR INFORMATION ONLY**

Fiscal Year	2005-2006	2006-2007
Approved Budget	\$ 2,800	\$ 2,800
Expenditure	\$ 0	\$ 0

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	2,500 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>3,200 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le mercredi 3 décembre 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date                      A. Raynell Andreychuk  
Présidente du Comité sénatorial permanent  
des droits de la personne

\_\_\_\_\_  
Date                      George J. Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

**POUR INFORMATION SEULEMENT**

Année fiscale	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	2,800\$	2,800\$
Dépenses	0\$	0\$

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

SPECIAL STUDY TO INVITE THE MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT TO  
APPEAR WITH HIS OFFICIALS BEFORE THE COMMITTEE FOR THE PURPOSE OF UPDATING THE MEMBERS OF  
THE COMMITTEE ON ACTIONS TAKEN CONCERNING THE RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE  
COMMITTEE'S REPORT ENTITLED: A HARD BED TO LIE IN: MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE,  
TABLED IN THE SENATE NOVEMBER 4, 2003

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

**GENERAL EXPENSES**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

Working meals (5 meals @ \$500)	\$ 2,500	
Sub-total		\$ 2,500

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

Postage	\$ 100	
Courier Services	100	
Sub-total		\$ 200

**ALL OTHER EXPENDITURES**

Books	\$ 150	
Promotional Materials	150	
Miscellaneous	200	
Sub-total		\$ 500

<b>Total</b>		<b>\$ 3,200</b>
--------------	--	-----------------

<b>Grand Total</b>		<b>\$ 3,200</b>
--------------------	--	-----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date



**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR INVITER LE MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN  
ACCOMPAGNÉ DE SES HAUTS FONCTIONNAIRES À COMPARAÎTRE DEVANT LE COMITÉ AFIN DE FAIRE  
UNE MISE À JOUR SUR LES ACTIONS PRISES PAR LE MINISTÈRE CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS  
INCLUSES DANS LE RAPPORT DU COMITÉ INTITULÉ *UN TOIT PRÉCAIRE : LES BIENS MATRIMONIAUX*  
*SITUÉS DANS LES RÉSERVES*, DÉPOSÉ AU SÉNAT LE 4 NOVEMBRE 2003**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008**

**DÉPENSES GÉNÉRALES**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

Repas de travail (5 repas @ 500 \$)	2,500 \$	
Sous-total		2,500 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

Frais de poste	100 \$	
Services de messagerie	100	
Sous-total		200 \$

**AUTRES DÉPENSES**

Livres	150 \$	
Documents de promotion	150	
Divers	200	
Sous-total		500 \$

<b>Total</b>		<b>3,200 \$</b>
--------------	--	-----------------

<b>Total général</b>		<b>3,200 \$</b>
----------------------	--	-----------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on Matrimonial Real Property, as authorized by the Senate on Wednesday, November 21, 2007. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 3,200

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale sur les biens matrimoniaux, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	2,500 \$
Transports et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	3,200 \$

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 19, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:11 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** Honourable senators, there is a quorum. As clerk of the committee, it is my duty to preside over the election of the chair. I am ready to receive a motion to that effect.

Are there any nominations?

**Senator Jaffer:** I nominate Senator Andreychuk.

**Ms. Richardson:** It is moved by Senator Jaffer that Senator Andreychuk do take the chair of the committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Richardson:** I declare the motion carried. I invite Senator Andreychuk to take the chair.

**Senator A. Raynell Andreychuk (Chair)** in the chair.

**The Chair:** Thank you, senators. I hope we will have a good year working together finishing up some of the work we started and maybe embarking on new things of interest to us.

Without further remarks, I will move to the election of the deputy chair. I am looking at Senator Oliver to move that Senator Jaffer be the deputy chair.

**Senator Oliver:** I am pleased to so move.

**The Chair:** Is there agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed. I declare that Senator Jaffer is our deputy chair.

We must go through the usual procedure. The next item of business is the following motion:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair, and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation, and

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

**Senator Oliver:** So moved.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Oliver:** Have the usual consultations taken place?

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 19 novembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne tient aujourd'hui, à 16 h 11, sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*.

[Traduction]

**Jessica Richardson, greffière du comité :** Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffière du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection du président. Je suis prête à recevoir les motions à cet effet.

Avez-vous des propositions à soumettre?

**Le sénateur Jaffer :** Je propose le sénateur Andreychuk.

**Mme Richardson :** Le sénateur Jaffer propose que le sénateur Andreychuk assume la présidence du comité. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix :** Oui.

**Mme Richardson :** Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Andreychuk à venir prendre place au fauteuil.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente :** Merci, sénateurs. Espérons que l'année sera productive afin que nous puissions achever certains des travaux que nous avons entrepris et peut-être entamer de nouveaux dossiers intéressants.

Sans plus tarder, nous allons passer à l'élection du vice-président. J'aimerais que le sénateur Oliver propose le sénateur Jaffer au poste de vice-présidente.

**Le sénateur Oliver :** Volontiers.

**La présidente :** Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Je déclare la motion adoptée et le sénateur Jaffer dûment élue vice-présidente.

Nous allons suivre la procédure habituelle et examiner les motions de régie interne. Voici la première :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage, et

Que le Sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

**Le sénateur Oliver :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Oliver :** Les consultations d'usage ont-elles eu lieu?



**The Chair:** The usual consultations have taken place with the proposed deputy chair, but I would like to talk to that person, and it is the usual suspect. I will do that after the meeting.

**Senator Oliver:** The motion as is is fine.

**The Chair:** Thank you.

Item 4 is the following motion:

That the committee print its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number to meet demand.

**Senator Oliver:** So moved.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 5 is the following motion:

That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the Committee from both the government and the opposition be present.

Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 6 is the following motion:

That the Committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

The report has been circulated. If there are no questions or comments, is someone prepared to move that motion?

**Senator Munson:** I so move.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 7 is as follows:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analysis, summaries and draft reports.

Is there a mover?

**Senator Oliver:** So moved.

**The Chair:** Is that agreed?

**La présidente :** La vice-présidente proposée a tenu des consultations, mais j'aimerais d'abord parler à cette personne; il s'agit du même membre que d'habitude. Je le ferai après la séance.

**Le sénateur Oliver :** La motion telle quelle est acceptable.

**La présidente :** Merci.

Le point 4 est la motion suivante :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à déterminer le nombre d'exemplaires en fonction des besoins.

**Le sénateur Oliver :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 5 est la motion suivante :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 6 est la motion suivante :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

Le rapport a été distribué. S'il n'y a pas de questions ni de commentaires, quelqu'un peut-il en faire la proposition?

**Le sénateur Munson :** Oui, moi.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 7 se lit comme suit :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de techniciens, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, l'objet de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur Oliver :** Oui, moi.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 8 is the following motion:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, and Section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee.

**Senator Oliver:** I so move.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 9 is the following motion:

That the Committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

**Senator Dallaire:** I so move.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 10 is as follows:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the Committee is on «official business» for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the Committee to be on «official business» if that member is
  - (a) attending an event or meeting related to the work of the Committee; or
  - (b) making presentation related to the work of the Committee.

**Senator Munson:** I so move.

**The Chair:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 11 is the following motion:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 8 est la motion suivante :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 7, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente, et à la greffière du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 8, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et à la greffière du comité.

**Le sénateur Oliver :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 9 est la motion suivante :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

**Le sénateur Dallaire :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 10 se lit comme suit :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre :
  - (a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou
  - (b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

**Le sénateur Munson :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 11 est la motion suivante :

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de



application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

**Senator Jaffer:** So moved.

**The Chair:** Is that agreed?

**Senator Oliver:** Are some witnesses not paid by the committees but by the Senate itself? If that is the case, what is this motion for? Does this motion mean that this committee, out of this committee's budget, pays it?

**Ms. Richardson:** There is a central budget from which all witness expenses come. They never come out of an individual committee's budget. This motion authorizes the committee to sign off on the witness expenses when they are submitted, to say that this person appeared before the committee and they would like the expenses paid.

**Senator Oliver:** So the central administration does not have that authority?

**Ms. Richardson:** Under the rules, the committee agrees to pay a particular witness's expenses because the witness appeared before that committee, but it is from a central budget.

**The Chair:** A couple of years ago, in a committee I sat on, organizations asked for expenses for two witnesses.

**Senator Oliver:** I remember that.

**The Chair:** In some cases there were five, and I think the rule between the administration and the committee said that they pay but that the chair can authorize a second witness only.

**Senator Oliver:** That is a good rule. I agree.

**The Chair:** Agreement then?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Then we will go to item 12:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Is there a mover for that?

**Senator Munson:** I so move.

**The Chair:** Agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 13 is in camera meetings:

That each Committee member be allowed to have one staff person present at in camera meetings, unless there is a decision for a particular meeting to exclude all staff.

remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

**Le sénateur Jaffer :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Le sénateur Oliver :** Y a-t-il des témoins qui ne sont pas remboursés par le comité mais plutôt par le Sénat lui-même? Si tel est le cas, à quoi cette motion sert-elle? Est-ce que cela signifie que le comité rembourse les dépenses, mais pas à partir de son budget?

**Mme Richardson :** Il y a un budget central qui sert à couvrir toutes les dépenses engagées par les témoins. Ce n'est jamais le comité qui assume ces dépenses. Cette motion autorise le comité à approuver les demandes de remboursement des témoins et à confirmer que ceux-ci ont comparu devant lui et peuvent ainsi se faire rembourser leurs dépenses.

**Le sénateur Oliver :** L'administration centrale n'a-t-elle donc pas cette autorisation?

**Mme Richardson :** En vertu du Règlement, le comité accepte de rembourser les dépenses d'un témoin qui a comparu devant lui, mais celles-ci sont couvertes par un budget central.

**La présidente :** Il y a quelques années, des organismes ont demandé que le comité auquel je siégeais à l'époque rembourse les dépenses de deux témoins.

**Le sénateur Oliver :** Je m'en souviens.

**La présidente :** Dans certains cas, il y avait cinq témoins, et je pense que la règle établie par l'administration et le comité veut qu'on les rembourse, mais que la présidence peut seulement autoriser un deuxième témoin.

**Le sénateur Oliver :** Je conviens qu'il s'agit d'une bonne règle.

**La présidente :** J'imagine que vous êtes tous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Nous allons maintenant passer au point 12 :

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur Munson :** Oui, moi.

**La présidente :** Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le point 13 porte sur les séances à huis clos et se lit comme suit :

Que, à moins qu'il en soit ordonné autrement, chaque membre du comité soit autorisé à être accompagné d'un membre de son personnel aux séances à huis clos.



In the past, if we went in camera then we needed to seek permission to have one person in. A recommendation, I believe, from the chief clerk is to have that permission as routine so we do not need to seek it at every committee meeting, and if we wanted to exclude then we would. It is up to you to agree or not.

**Senator Dallaire:** I have not studied it enough, probably, but if a senator attends a committee that the senator is not a member thereof, is it the practice versus the rule that the individual senator can remain, should the committee go in camera, or is it the rule and practice that a senator not remain?

**The Chair:** A senator can stay in any meeting.

**Senator Dallaire:** In camera.

**The Chair:** In camera. The senator cannot vote, and is subject to any other rules the committee members will put. I know in some committees, they say they hear from committee members first and then those that are not; in others it is whoever puts their hand up. No, there are no exclusions. You can show up at any committee at any time.

**Senator Dallaire:** My follow-up is, can a staff member of a senator who is attending, who is not a member of the committee, also sit?

**The Chair:** Only by special application, in my understanding, and the committee votes to say whether that staff person can stay.

**Senator Dallaire:** In the absence of the senator?

**The Chair:** Yes.

**Senator Dallaire:** Very good. That is what we would do here?

**The Chair:** Yes, I think we would wait until the issue arises, and then it will be at the discussion and discretion of the members of the committee.

**Senator Oliver:** I think there is an exception with the so-called Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. I am not a member of the committee and it seems to me that I can go to a number of their meetings but when they have certain in camera meetings, even though I am a senator, I cannot go to those meetings. Is that the rule?

**The Chair:** Yes, but I think it is on the subject matter. They have had some hearings, investigating, et cetera. Then even other members of the Internal Economy Committee cannot sit on that subcommittee.

**Senator Oliver:** Okay.

**The Chair:** Thank you.

Senator Nancy Ruth, you need to leave early, but thank you for coming.

We will take it case-by-case as it comes up. There is agreement then?

Par le passé, lorsque nous nous réunissions à huis clos, il fallait obtenir la permission pour qu'un membre de notre personnel puisse nous accompagner. Si je ne m'abuse, le greffier en chef a recommandé que nous adoptions une motion de régie interne de sorte que nous n'ayons pas à le demander à chaque séance, mais qu'il nous soit tout de même possible d'exclure le personnel, au besoin. La décision d'accepter ou pas vous revient.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne l'ai probablement pas suffisamment examinée, mais si un sénateur assiste aux séances d'un comité dont il n'est pas membre, est-ce la règle ou la pratique qui fait en sorte qu'il peut rester ou non lorsque celui-ci se réunit à huis clos?

**La présidente :** Un sénateur peut assister à n'importe quelle séance.

**Le sénateur Dallaire :** À huis clos?

**La présidente :** Tout à fait. Par contre, le sénateur ne peut pas voter et est assujéti à toutes les règles établies par les membres du comité. Je sais qu'un sein de certains comités, on cède d'abord la parole aux membres et ensuite aux non-membres; alors qu'au sein d'autres, quiconque lève la main peut intervenir. Non, il n'y a pas d'exclusion. Vous pouvez vous présenter à n'importe quelle séance de comité.

**Le sénateur Dallaire :** Un membre du personnel d'un sénateur qui assiste à une séance de comité dont il n'est pas membre peut-il également être présent?

**La présidente :** Seulement si on lui accorde une permission spéciale, d'après ce que j'ai compris, et le comité vote pour déterminer si cette personne peut rester ou non.

**Le sénateur Dallaire :** Même en l'absence du sénateur?

**La présidente :** Tout à fait.

**Le sénateur Dallaire :** Très bien. Le ferons-nous ici?

**La présidente :** Oui, mais nous allons d'abord attendre que la situation se présente. Nous en discuterons à ce moment-là et ce sera à la discrétion des membres du comité.

**Le sénateur Oliver :** Je pense qu'il y a une exception avec le soi-disant Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Je ne siège pas à ce comité et il semble que je peux assister à certaines de leurs séances, sauf celles à huis clos. Même si je suis sénateur, je ne peux pas prendre part aux séances à huis clos. Est-ce la règle?

**La présidente :** Oui, mais je pense que cela dépend du dossier dont le comité est saisi. Le comité a tenu des audiences, des enquêtes, et cetera. Même d'autres membres du comité de la régie interne ne peuvent pas siéger à ce sous-comité.

**Le sénateur Oliver :** D'accord.

**La présidente :** Merci.

Sénateur Nancy Ruth, vous devez partir plus tôt, alors je vous remercie d'être venue.

Nous prendrons une décision au cas par cas. Êtes-vous tous d'accord?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Item 14 is a motion to destroy recordings and transcripts of in camera discussions of a draft report from previous session, and the motion is as follows:

That the recordings and transcripts of the in camera discussions of the draft report on the study on Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children taken during the first session of the Thirty-ninth Parliament be destroyed.

This item is here again, something that I was not aware of, that we must move a motion to destroy in camera recordings and transcripts when we prepare drafts of reports. I said to the clerk that I have been here for quite some years and I do not remember a motion that has come up to do it. Apparently, the practice has been haphazard, and they are now instituting that it should happen. We did not do it with the draft discussions, recordings and transcripts from the previous session, so it is here specifically.

**Senator Oliver:** Is this motion broad enough to include all those from all the years past that were never destroyed?

**The Chair:** No.

**Senator Oliver:** They will float around the Internet somewhere for all to read?

**The Chair:** We are not sure what is happening and where they are. Because I was not chair continuously I cannot say, but this one was our last draft and apparently it was not done so we are asking for it.

**Senator Oliver:** I so move.

**The Chair:** It is a signal that you will have this motion in other committees now too.

**Senator Dallaire:** I have a question because I was involved previously with the Access to Information Act. Do we have a dispensation? Is that written somewhere?

**The Chair:** We are Parliament. It does not apply to us.

**Senator Dallaire:** All parliamentary activity?

**Ms. Richardson:** Access to information does not apply to Parliament. That is my understanding.

**Senator Dallaire:** To any of our work?

**The Chair:** Now you are drawing the lawyer out in me.

**Senator Dallaire:** I hope not.

**The Chair:** To most of our routine proceedings, yes, because anything that is within the ambit of parliamentary privilege, but there may be things that senators do in some combinations — help me out here, Senator Oliver — that might not be caught by parliamentary privilege, but our legitimate, historic workings, run under the ambit of Parliament, would be covered. However, we have friendship groups and all those kinds of things. They are not

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Le point 14 est une motion visant à se défaire des enregistrements et des transcriptions des discussions à huis clos sur l'ébauche d'un rapport préparé lors de la session précédente, et celle-ci se lit comme suit :

Que les enregistrements et les transcriptions des discussions à huis clos sur l'ébauche de rapport sur l'étude des obligations internationales du Canada à l'égard des droits et libertés des enfants pris au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient détruits.

Nous devons adopter cette motion, ce que j'ignorais, afin de détruire les enregistrements et les transcriptions des discussions à huis clos sur l'ébauche de rapport. Comme je le disais plus tôt à notre greffière, je suis ici depuis de nombreuses années et je ne me souviens pas d'avoir adopté une telle motion. Apparemment, la pratique manquait de rigueur, alors on a décidé qu'il en serait ainsi. Nous n'avons pas détruit les enregistrements et les transcriptions de nos discussions de la session précédente.

**Le sénateur Oliver :** La motion est-elle assez vaste pour englober tous les enregistrements et transcriptions des années passées qui n'ont pas été détruits?

**La présidente :** Non.

**Le sénateur Oliver :** Les transcriptions apparaissent-elles toutes sur Internet, de sorte que tout le monde peut les lire?

**La présidente :** Nous ne sommes pas certains de ce qu'il est advenu de ces transcriptions. Comme je n'ai pas toujours assumé la présidence du comité, je ne saurais vous dire, mais ce que je sais, c'est que nous n'avons pas détruit notre dernière ébauche de rapport et c'est pourquoi nous demandons à le faire.

**Le sénateur Oliver :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Cela signifie qu'à partir de maintenant, vous devrez également traiter de cette motion au sein d'autres comités.

**Le sénateur Dallaire :** Ayant déjà examiné la Loi sur l'accès à l'information, j'aimerais savoir si nous en sommes exemptés. Est-ce écrit quelque part?

**La présidente :** Nous sommes le Parlement. La loi ne s'applique pas à nous.

**Le sénateur Dallaire :** Ainsi qu'à toute activité parlementaire?

**Mme Richardson :** D'après ce que je comprends, la Loi sur l'accès à l'information ne vise pas le Parlement.

**Le sénateur Dallaire :** De même que tous nos travaux?

**La présidente :** Vous interpellez l'avocate en moi.

**Le sénateur Dallaire :** J'espère que non.

**La présidente :** Pour la plupart de nos affaires courantes, oui, parce que tout ce qui s'inscrit dans le cadre du privilège parlementaire... mais il y a certaines choses que les sénateurs font — aidez-moi, sénateur Oliver — qui peuvent ne pas être protégées par le privilège parlementaire, mais nos travaux légitimes et traditionnels le sont. Toutefois, nous avons des groupes d'amitié parlementaires et tout ce genre de choses



covered by this privilege so I do not know. They are in that never-never middle land that I do not think we have tested. However, access to information does not apply to anything that we do within our rules, procedures, practices, committees, et cetera. Am I somewhat correct?

**Senator Dallaire:** I find it unusual that we must say that we will destroy the drafts when we are not subject to access to information; what is the difference?

**Ms. Richardson:** The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament recommends that it be done.

**The Chair:** There is ongoing discussion in the Rules Committee about this whole concept of in camera because different people have different opinions, so they look at it from time to time.

**Senator Dallaire:** Yes, agreed.

**The Chair:** Now we come to the most contentious one, item 15, the time slot for regular meetings. We are bound by 4 p.m. to 7 p.m. on Mondays, but with the understanding that this time was the best for us. If there was to be any negotiation, I would dearly love to negotiate any time during the week, but that is not on, I understand, by either leadership. We could have some flexibility, but we would need the approval of the leaders to move from the 4 p.m. to 7 p.m. slot. I need an indication now, and I see Senator Jaffer, as to whether this time slot is the best one for us, or do we find some other time better for the membership? I know how difficult it is, and everyone else who chairs committees on Monday has the same problem of members arriving on Mondays. I thank those who are present, some who have been diligent in coming, because it is a hardship, particularly if you do not live in Ottawa. It means coming earlier, and it takes one more day.

**Senator Oliver:** Around this table, the worst is for Senator Jaffer, who must come here all the way from Vancouver to make a four o'clock meeting. She cannot leave at nine o'clock in the morning to be here on time.

**The Chair:** I must leave on Sunday to make it for the four o'clock.

**Senator Jaffer:** For that reason, I request that you consider a five o'clock meeting, which means I can come on Monday morning rather than Sunday afternoon.

**The Chair:** Now, I have a problem with a hockey player, who has been diligent.

**Senator Munson:** It is arduous for me because I must walk here. It takes me 25 minutes, and sometimes it takes me 23 minutes.

**Senator Oliver:** When he is not skating on the canal.

**Senator Munson:** Then it takes me about six minutes.

auxquels le privilège ne s'applique pas, alors je n'en sais rien. Cela se trouve en quelque sorte dans le milieu et nous ne l'avons jamais exploré. En revanche, la Loi sur l'accès à l'information ne vise pas les travaux que nous menons dans le cadre de nos règles, de nos procédures, de nos pratiques, de nos comités, et cetera. Cela vous paraît-il logique?

**Le sénateur Dallaire :** Je trouve un peu inhabituel que nous devions préciser que nous allons détruire les ébauches de rapport alors que nous ne sommes même pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information; quelle est la différence?

**Mme Richardson :** Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement recommande qu'il en soit ainsi.

**La présidente :** Le comité du Règlement tient actuellement des discussions sur toute la question entourant les séances à huis clos parce que les opinions divergent à ce chapitre; c'est pourquoi il reprend le débat de temps à autre.

**Le sénateur Dallaire :** D'accord.

**La présidente :** Nous en sommes maintenant au point 15, soit la motion la plus controversée, visant l'horaire des séances régulières. Il semblerait que le créneau des lundis, de 16 à 19 heures, soit celui qui convienne le mieux à tous. Si le comité souhaite négocier, j'aimerais sincèrement le faire, et ce, à n'importe quel moment de la semaine, mais notre choix doit être approuvé par les personnes responsables. Nous pourrions avoir une certaine souplesse, mais il faudrait obtenir l'approbation des personnes compétentes pour réserver la plage horaire de 16 à 19 heures. J'ai besoin qu'on m'indique, et je vois le sénateur Jaffer, si ce créneau est le plus approprié, ou si le comité préfère se réunir à un autre moment. Je sais à quel point c'est difficile, et tout le monde qui préside un comité le lundi a le même problème que les membres qui arrivent le lundi. Je remercie tous ceux qui sont présents aujourd'hui, ceux qui ont fait preuve de diligence, parce que ce n'est pas évident, particulièrement si vous n'habitez pas à Ottawa. Cela signifie qu'il faut arriver plus tôt et cela prend une journée de plus.

**Le sénateur Oliver :** Le sénateur Jaffer est dans la pire des situations, étant donné qu'elle part de Vancouver pour assister à la séance de 16 heures. Elle ne peut pas partir à 9 heures le matin et être ici à temps.

**La présidente :** Je dois partir le dimanche pour arriver à l'heure.

**Le sénateur Jaffer :** Pour cette raison, je demande que nous envisagions de tenir la séance 17 heures. Ainsi, je pourrai partir le lundi matin plutôt que le dimanche après-midi.

**La présidente :** Maintenant, j'ai un problème avec le joueur de hockey, qui a tout de même fait preuve de diligence.

**Le sénateur Munson :** C'est difficile pour moi parce que je dois marcher jusqu'ici. Cela me prend 25 minutes, et parfois 23.

**Le sénateur Oliver :** Il vaut mieux venir en patins par le canal.

**Le sénateur Munson :** À ce moment-là, cela me prend six minutes.



**The Chair:** If we went to a five-o'clock-to-eight-o'clock time slot, then I would need the approval of the leadership to do that.

**Senator Munson:** Five o'clock to 7:30.

**Senator Dallaire:** That is your last offer?

**Senator Munson:** It depends, you see. We all have lives to live and I understand human rights. It is bizarre to talk about this on Monday night, but I play hockey at eight o'clock and/or nine o'clock. It is important for my life right now.

**The Chair:** Thank you. Is there some agreement that five o'clock is okay?

**Senator Dallaire:** Five o'clock.

**The Chair:** Then it will be 4 p.m. to 7 p.m., and I will undertake to obtain approval from the two whips for 5 p.m. to 8 p.m., and I will report back to you.

The other thing is, we can sometimes sit for a longer day and maybe not sit every Monday. I made that suggestion. It worked well for a short time, where if we said we will not sit every Monday, that we could sit every second Monday but take a longer time, I received the concurrence of the leadership. Then members started to fall off, and we went back to every Monday.

**Senator Jaffer:** It would be better if we had longer hours every second week, because then we could achieve more. The only hesitation I have is that both of us are on the Special Senate Committee on Anti-terrorism. If that committee is slotted in on Mondays, that may be a challenge. Otherwise, I prefer a longer time every other Monday.

**The Chair:** It was not a problem because they sat from 10 a.m. to 1 p.m., and then we sat from 2 p.m. onwards. The problem was in enticing members to come, and giving them some benefit from not having to come every week. Attendance did not improve so, at the advice of the whips, we went back to meeting every week. I am ready to entertain anything that would give routine attendance. The deputy chair must manage her side and I will manage mine.

**Senator Dallaire:** The longer days help, because then people must travel only one Sunday out of two. In my case, it has been more a matter of being available on Monday. It is not the timing, because I drive or fly in from Quebec City. If you want every second week, that would be fine.

**The Chair:** The only thing that will be on the table now is to move the time slot from 4 p.m. to 5 p.m. That is what I will seek. I am asking both sides to reflect on whether there is another way. I am looking at the membership here, and we have a few missing. I do not know if that is only because the meeting is an organizational one, but I did tell people that we would discuss future business.

**La présidente :** Si nous voulons nous réunir de 17 à 20 heures, je devrai obtenir l'approbation des personnes compétentes.

**Le sénateur Munson :** De 17 heures à 19 h 30.

**Le sénateur Dallaire :** Est-ce votre dernière offre?

**Le sénateur Munson :** Cela dépend, voyez-vous. Je comprends que les droits de la personne soient importants, mais nous avons tous une vie privée. Cela peut paraître un peu bizarre, mais je joue au hockey le lundi soir, à 20 ou 21 heures. C'est important pour moi actuellement.

**La présidente :** Merci. Nous entendons-nous pour 17 heures?

**Le sénateur Dallaire :** Dix-sept heures.

**La présidente :** Nous siégerons donc de 16 à 19 heures jusqu'à ce que j'obtienne l'autorisation des deux whips de tenir nos séances de 17 à 20 heures. Je vous tiendrai au courant.

Nous pourrions également siéger plus longtemps plutôt que tous les lundis. Je l'ai déjà proposé, et cela avait bien fonctionné pendant un certain temps. Nous avons convenu de ne pas siéger toutes les semaines, mais plutôt une sur deux, et d'allonger les séances. J'en avais obtenu l'autorisation. Mais les membres ont commencé à s'absenter, et nous avons repris notre horaire initial.

**Le sénateur Jaffer :** Il serait préférable de siéger plus longtemps une semaine sur deux, parce que nous pourrions ainsi abattre plus de travail. La seule chose qui me fait hésiter, c'est que nous siégeons toutes deux au Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme. Si ce comité se réunit aussi les lundis, cela pourrait poser problème. Sinon, je préférerais des séances plus longues toutes les deux semaines.

**La présidente :** Ce n'était pas un problème parce que ce comité siégeait de 10 à 13 heures, et nous, à partir de 14 heures. La difficulté consistait à convaincre les membres d'assister aux réunions, du coup ils avaient l'avantage de n'avoir à se présenter qu'une semaine sur deux. Or, comme ils n'étaient pas plus assidus, sur recommandation des whips, nous avons recommencé à siéger toutes les semaines. J'accueillerai toutes les suggestions qui permettront d'assurer une présence régulière des membres du comité. La vice-présidente s'occupera de son parti, et moi du mien.

**Le sénateur Dallaire :** Les séances plus longues sont une bonne idée, parce qu'ainsi, les membres n'auront pas à se déplacer aussi souvent les dimanches. Dans mon cas, ce n'est pas tant l'horaire qui me dérange, que le fait de devoir me déplacer tous les lundis, car je viens de Québec en voiture ou en avion. Alors si vous voulez siéger une semaine sur deux, ça me convient tout à fait.

**La présidente :** La seule chose retenue pour l'instant, c'est de changer l'horaire pour que nous commencions à 17 heures plutôt qu'à 16 heures. Je demande aux deux côtés d'essayer de trouver d'autres solutions. En jetant un coup d'œil sur la liste des membres du comité, je me rends compte que plusieurs sont absents. Je ne sais pas si c'est seulement parce qu'il s'agit d'une séance d'organisation, mais j'avais pourtant prévenu les gens que nous traiterions également de nos travaux futurs.

**Senator Munson:** That begs the question, who is missing? We had a meeting of the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, and everyone was in the room. Who is missing?

**Senator Oliver:** Senator Lovelace Nicholas, Senator Pépin and Senator Poy are not here.

**Senator Munson:** The three are from our side.

**The Chair:** I note the difficulty, but human rights is an important area. I encourage everyone to come.

**Senator Dallaire:** I applaud the five o'clock option. It makes it easier.

**Senator Munson:** I will leave at 7:30 p.m. every second week.

**The Chair:** Turning now to other business, do we want to go in camera?

**Ms. Richardson:** We must give them a moment to shut down.

**The Chair:** Before we do that, we have a cast of thousands here today because our researcher has a new researcher from the Library of Parliament with her — she is showing her the ropes, so to speak — as well as two interns. I suggest that they can stay. They have been advised of confidentiality, et cetera. We are not writing a draft report. It is future business, so we may not come to a decision. I believe they are seeking a motion from senators that they could stay for educational purposes.

**Senator Munson:** And our staff members.

**The Chair:** Your staff members are already exempt under that motion. Is there agreement to allow them to stay?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Monday, December 3, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m. to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Senator A. Raynell Andreychuk (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Honourable senators, the committee is continuing its examination of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and its study of the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Le sénateur Munson :** Qui sont les absents? Nous avons tenu une réunion du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, et tout le monde y était. Qui manque-t-il?

**Le sénateur Oliver :** Les sénateurs Lovelace Nicholas, Pépin et Poy.

**Le sénateur Munson :** Ils sont tous trois de notre côté.

**La présidente :** Je comprends que ce soit difficile, mais les droits de la personne sont un dossier très important. Je voudrais que tout le monde soit présent.

**Le sénateur Dallaire :** J'opte pour 17 heures. Cela facilite les choses.

**Le sénateur Munson :** Je partirai à 19 h 30 une semaine sur deux.

**La présidente :** Passons maintenant aux autres points à l'ordre du jour. Voulons-nous siéger à huis clos?

**Mme Richardson :** Il faut leur laisser un moment pour tout éteindre.

**La présidente :** Je tiens d'abord à expliquer que nous avons beaucoup de spectateurs aujourd'hui parce que notre attachée de recherche est accompagnée d'une nouvelle recrue de la Bibliothèque du Parlement — à qui elle montre les ficelles du métier, en quelque sorte —, et de deux stagiaires. Je propose qu'ils restent. Ils sont au courant des questions de confidentialité. Nous ne rédigerons pas de rapport préliminaire, nous parlerons de nos travaux futurs, et il se peut que nous ne prenions même pas de décision. Je crois qu'ils voudraient que les sénateurs proposent une motion leur permettant de rester, pour leur formation.

**Le sénateur Munson :** Notre personnel aussi.

**La présidente :** Celui-ci est déjà exempté, comme le prévoit la motion. Sommes-nous tous d'accord pour qu'ils restent?

**Des voix :** Oui.

La séance se poursuit à huis clos.

---

OTTAWA, le lundi 3 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, pour examiner les cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion dans la fonction publique fédérale, et pour étudier la mesure dans laquelle sont atteints les objectifs visant l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Honorables sénateurs, le comité poursuit son examen des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion dans la fonction publique fédérale, et étudie la mesure dans laquelle sont atteints les objectifs visant l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires.



Our first panel is the Public Service Commission of Canada. In that regard, we welcome Maria Barrados, President of the Public Service Commission of Canada. I thank you for coming out on a very cold and difficult day, as well as for continuing to support our work, to bring us the updates and to give us your opinions as to the progress toward the four target groups.

With Ms. Barrados are Joanne Lalonde and Paula Green.

I welcome all three participants of this panel.

We are interested in an opening statement, following which we will go to questions. As you know, we produced a report in which we put forward certain recommendations of what we thought would be helpful and necessary to attempt to finally meet all target groups. We had particular concerns vis-à-vis the visible minorities and the difficulties in achieving the targets for this group. However, we were equally concerned that there are problems in the other three areas that still need addressing.

With your opening statements today, I trust that you will be addressing these ongoing concerns.

**Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada:** Madam Chair, thank you for inviting me again to this committee to discuss employment equity in the federal public service.

[Translation]

On November 13, the Public Service Commission tabled its 2006-2007 annual report in Parliament. The report covered the first full year of operation under the modernized Public Service Employment Act.

We have distributed a handout which has two extracts from the report; they provide more recent statistics on the representation of employment equity groups in the federal public service as well as trends in the recruitment of designated groups over the past five years.

[English]

While three of four employment equity groups are represented, a gap persists for visible minorities. We have seen an overall increase in hiring in the public service, but we have not seen an increase in the hiring of visible minorities. While overall recruitment rose by 9 per cent, the recruitment for visible minorities dropped from 9.8 to 8.7 per cent. This means that the gap we now have will only continue to widen.

We have been studying why this gap persists. We know that visible minorities continue to be interested in joining the federal public service. In 2006-07, visible minorities accounted for 21 per cent of applicants in external recruitment processes. We know that visible minority applicants met the posted

Notre premier groupe de témoins représente la Commission de la fonction publique du Canada. En effet, nous avons le plaisir d'accueillir Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada. Je vous remercie d'être venues, en cette journée si froide et si éprouvante, et de continuer à nous appuyer dans nos travaux. Merci aussi de faire le point sur les progrès réalisés à l'égard des quatre groupes désignés et de nous faire part de votre opinion en la matière.

Mme Barrados est accompagnée de Joanne Lalonde et de Paula Green.

Soyez les bienvenues toutes les trois.

Pour commencer, nous allons entendre votre déclaration d'ouverture. Ensuite, nous passerons aux questions. Comme vous le savez, nous avons produit un rapport dans lequel nous mettons de l'avant certaines recommandations concernant ce que nous pensions être utile, voire nécessaire, pour que soient enfin atteints tous les groupes désignés. Nous nous préoccupons particulièrement des minorités visibles et des difficultés à atteindre les cibles pour ce groupe. Néanmoins, nous sommes tout aussi conscients des problèmes qui existent ailleurs et qu'il faut bien sûr corriger.

J'ai confiance que dans votre allocution d'aujourd'hui, vous proposerez des solutions à ces problèmes persistants.

**Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada :** Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir de nouveau invitée à comparaître devant le comité pour discuter de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale.

[Français]

Le 13 novembre, la Commission de la fonction publique a déposé au Parlement son rapport annuel 2006-2007. Celui-ci couvre la première année complète d'activités en vertu de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Nous avons distribué de la documentation qui comprend deux extraits du rapport annuel. Ces extraits fournissent des statistiques récentes sur la représentation des groupes d'équité en emploi à la fonction publique fédérale, ainsi que les tendances du recrutement de membres des groupes désignés au cours des cinq dernières années.

[Traduction]

Trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi sont bien représentés, mais un écart subsiste pour les membres des minorités visibles. La CFP a observé une hausse globale de l'embauche dans la fonction publique, mais pas de l'embauche de membres des minorités visibles. En général, le recrutement a augmenté de 9 p. 100, mais celui des membres des minorités visibles a reculé, passant de 9,8 à 8,7 p. 100. Ces chiffres indiquent que l'écart existant ne fera que se creuser.

La Commission cherche à comprendre pourquoi cet écart existe, sachant que les membres des minorités visibles souhaitent toujours travailler dans la fonction publique fédérale. En 2006-2007, 21 p. 100 des candidats ayant participé aux processus du recrutement externes étaient issus des minorités



qualifications that they have post-secondary education proportionately more than other applicants. As well, visible minority applicants are not being eliminated at the first screening and are completing the application forms correctly.

To get a better sense of what is happening, we are taking a number of actions in our continuing research on this issue. We have launched a survey in March 2007 to gauge applicants' views and experiences on the different steps of the recruitment process. This result will be released in our next annual report.

The PSC will also be tracking the performance of employment equity group members in screening assessment and selection stages of the recruitment process.

Specific information will be collected and analyzed from departments and agencies using a sampling methodology, starting in March 2008.

The results from the various research streams and data sources will be integrated and analyzed to determine patterns with respect to the performance of employment equity groups, in particular visible minorities in external recruitment. We expect to release our report at the end of 2008-09.

We have also engaged Statistics Canada to conduct a study to determine the annual recruitment rates of visible minorities, including the ones into the executive category, which would be required to achieve a representative public service within a reasonable time frame. We expect this study to be completed by March 2008.

#### *[Translation]*

The PSC knows that the Public Service Employment Act provides opportunities to improve representation. As we noted in our annual report, most organizations have not yet developed the staffing strategies needed to effectively make use of the new definition of merit, such as current and future operational requirements and needs, including employment equity. These identified needs form the basis for staffing strategies that would address gaps in representation. Without cohesive strategies, planning information is largely focused on individual staffing actions. This is not sufficient to support the new definition of merit. To date, only 12 departments and agencies have developed staffing strategies that include a plan to address gaps in employment equity representation. A list of those organizations is appended to my remarks.

Under our fully delegated staffing system, the PSC monitors how departments and agencies exercise their responsibilities under the PSEA, including employment equity. We also review our

visibles. La proportion de candidats appartenant à ce groupe, qui possèdent les qualifications demandées et sont titulaires de diplômes postsecondaires, est supérieure aux autres groupes de candidats. En outre, les membres des minorités visibles ne sont pas éliminés à la présélection. Ils remplissent correctement leurs formulaires de demande d'emploi.

Dans le cadre de sa recherche continue sur la situation, la Commission est en voie de prendre plusieurs mesures pour mieux comprendre ce qui se produit. La CFP a commencé un sondage, en mars 2007, afin de connaître l'opinion des candidats sur les différentes étapes du processus de recrutement, ainsi que sur l'expérience qu'ils ont vécue à chacune des étapes. Les résultats seront diffusés dans le prochain rapport annuel de la Commission.

La CFP fera également le suivi de l'évolution des membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi participant aux processus de recrutement, aux étapes de présélection, d'évaluation et de sélection.

Des données précises seront recueillies auprès des ministères et organismes, puis analysées au moyen d'une méthode d'échantillonnage, et ce, à partir de mars 2008.

Les résultats de diverses recherches et ceux tirés de sources de données seront compilés et analysés pour dégager des tendances quant à la performance des groupes visés par l'équité en matière d'emploi — plus particulièrement les minorités visibles — dans le processus de recrutement externe. La Commission estime pouvoir diffuser son rapport à la fin de l'exercice 2008-2009.

La CFP a également demandé à Statistique Canada de mener une étude pour déterminer quel pourcentage annuel de recrutement parmi les minorités visibles — y compris au sein du groupe de la direction — serait nécessaire pour que la fonction publique fédérale devienne représentative de la société canadienne dans un avenir raisonnable. L'étude devrait être terminée d'ici mars 2008.

#### *[Français]*

La CFP sait que la Loi sur l'emploi dans la fonction publique offre des occasions d'améliorer la représentation. Comme il a été noté dans le rapport annuel, la plupart des organisations n'ont pas encore élaboré les stratégies de dotation nécessaires à l'utilisation efficace des occasions qui présentent la nouvelle définition du mérite, tels que les exigences et les besoins opérationnels actuels et futurs, y compris l'équité en emploi. Ces besoins identifiés sont le fondement de stratégie de dotation qui aborderait les écarts dans la représentation. Sans stratégie cohérente, l'information liée à la planification est largement concentrée sur des mesures de dotation individuelles. Cela ne suffit plus pour appuyer la nouvelle définition du mérite. À ce jour, seuls 12 ministères et organismes ont élaboré des stratégies de dotation qui inclut un plan visant à combler les lacunes liées à la représentation de l'équité en emploi. Une liste de ces organisations est jointe au document du mot d'ouverture.

En vertu de son régime de délégation complète, la CFP surveille comment les ministères et les agences font valoir leurs responsabilités conformément à LEFP, y compris l'équité en

policies and guidelines to ensure that we are providing organizations with the support they need. In October 2007, I sent a note to all deputy heads providing concrete guidance on using the enabling provisions of the PSEA and applying our policy on employment equity in the appointment process.

[English]

This brings me to the benefits of a concerted approach. We have found that focused collective staffing initiatives, combined with strong leadership, can result in significant progress in improving employment equity representation.

The PSC led a government-wide effort to increase the representation of visible minorities in the executive group. We successfully established a pool of 41 pre-qualified candidates at the EX-01 level. To date, departments have made 27 appointments from this pool, resulting in a significant increase in visible minorities entering into the EX group.

Our first pool of pre-qualified candidates expires in February 2008. We are developing plans to put a second pool in place.

The PSC also collaborated with the Canada Public Service Agency and the Human Resources Council in a collective recruitment for personnel administration, the PE group. We have distributed a chart that illustrates the steps involved in this post-secondary recruitment process for PE-01 and PE-02. Employment equity considerations were integrated into the process. The results were impressive. Visible minorities made up 21.4 per cent of appointments.

I am encouraged by the creation of the Visible Minority Champions Committee, under the leadership of Morris Rosenberg, the Deputy Minister of Health. I believe this kind of senior leadership is essential.

We will continue to work with departments to provide advice, assessment, tools and resources. We continue to stress the importance of developing employment equity strategies that encourage delegated managers to show leadership by thinking longer term rather than looking to meet their short-term needs only. We want to see concrete results.

I will be pleased to answer your questions.

**The Chair:** Thank you, Ms. Barrados, for the introduction.

In our report, we indicated that encouraging managers appeared to be a problem. While you can set your targets, if people do not understand that they will be accountable for them and judged and appraised by what they deliver, we will not make

emploi. La commission est également en voie de revoir ses politiques et lignes directrices pour s'assurer qu'elle fournit aux organisations le soutien dont elles ont besoin. En octobre 2007, j'ai envoyé une note aux administrateurs généraux afin de leur offrir des conseils pratiques quant à l'utilisation des dispositions habilitantes de la LEFP et à l'application des politiques de la CFP sur l'équité en emploi dans le processus de nomination.

[Traduction]

Cela m'amène maintenant à vous parler des avantages d'une approche concertée. La Commission a déterminé que des initiatives de dotation collective bien définies, combinées à un leadership solide, peuvent permettre d'améliorer grandement la représentation des groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

La CFP a fait des efforts considérables, à l'échelle du gouvernement, pour augmenter la représentation des minorités visibles au niveau de la direction. Elle a réussi à créer un bassin de 41 candidats préqualifiés au niveau EX-01. Jusqu'à présent, les ministères ont effectué 27 nominations à partir de ce bassin, ce qui a entraîné une augmentation importante du nombre de membres des minorités visibles dans le groupe EX.

Le premier bassin de candidats préqualifiés de la CFP sera épuisé en février 2008. La Commission est en voie d'élaborer des plans pour en créer un second.

La CFP a aussi travaillé, en collaboration avec l'Agence de la fonction publique du Canada et le Conseil des ressources humaines, à une initiative de dotation collective pour le groupe des PE (personnel administratif). Nous avons distribué un diagramme illustrant les étapes nécessaires au processus de recrutement postsecondaire pour embaucher des PE-01 et des PE-02. Les considérations liées à l'équité en matière d'emploi ont été intégrées à ce processus. Les résultats sont impressionnants : 21,4 p. 100 des nominations visent des membres des minorités visibles.

Je me réjouis de la création du Comité des champions sur les minorités visibles, réalisée sous la direction de Morris Rosenberg, sous-ministre à Santé Canada. Je crois que cette forme de leadership, au plus haut niveau, est essentielle.

La Commission continuera de travailler avec les ministères et organismes pour leur fournir des conseils, des évaluations, des outils et des ressources. Elle ne cessera d'insister sur l'importance d'élaborer des stratégies d'équité en matière d'emploi qui encouragent les gestionnaires délégués à faire preuve de leadership, en choisissant de combler leurs besoins à long terme plutôt que de se limiter au court terme. La CFP veut des résultats concrets.

Je serai ravie de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci, madame Barrados, pour cette entrée en matière.

Dans votre rapport, vous dites qu'il a été difficile de motiver les gestionnaires. Lorsqu'on fixe des objectifs, si les gens ne comprennent pas qu'ils devront rendre des comptes et qu'ils seront jugés et évalués en fonction de leurs résultats, on n'ira nulle



inroads. We recommended that any raises or incremental pay for senior management be tied to the concept of how they fared in establishing policies, practices and implementing employment equity targets. Are you going so far as that? I read here encouragement, not consequences.

**Ms. Barrados:** Thank you for the question. The Public Service Commission has a very clear statutory role, and our role is set clearly for staffing and assessment and non-partisanship in the public service. We do not have a role in terms of providing performance pay to deputies or to managers. We do, however, provide feedback to deputy ministers on how well they are doing on their staffing and how well they are doing in terms of closing the gap on employment equity. We do write to the Clerk of the Privy Council with our assessment of areas that are doing better than others. We are encouraged by the move that has been taken by the clerk to ask all departments to post their plans on the website. There is now a concerted effort to have staffing driven by planning, which is a very essential step in ensuring that everyone in an organization understands what is expected.

**The Chair:** I note you have 12 organizations that have provided staffing strategies. Is there a time limit set for the strategies to be implemented and completed?

Just for information, I note you list the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, but I take it the Department of Justice has yet to comply?

**Ms. Barrados:** The list provides the staffing strategies that dealt with employment equity. We are in a new world, and our first requirement for departments was that they have a plan, which happily they have made significant process on. Eighty-eight per cent have plans, and the rest of them were in the process of developing them.

The next set of requirements relates to having staffing strategies that fall out underneath those plans. This is where we expect to see employment equity considerations. This is where the number on the list is rather short. We have 12 that had employment equity as part of their strategies.

Our bar for those strategies was not very high this first time around; we were requiring some evidence that there were some strategies in place. This is a new regime. It will take a little bit of time to have all the pieces in place. We are encouraged by the fact that the plans were there. There has to be more effort given to these strategies, and particularly the employment equity portions of it.

**The Chair:** Are you aware of their time frames? Nothing sharpens anyone as much as a deadline. If they knew they had to put in a strategy by a certain time, one wonders if we would have a better result than the 12. My question again is this: Are there time limits set on these development plans?

part. Nous recommandons que toute promotion ou augmentation de salaire pour la haute direction soit conditionnelle à la réussite de ses membres dans l'établissement de politiques, de pratiques et de cibles au chapitre de l'équité en matière d'emploi. Allez-vous jusque-là? Je vois des encouragements, mais rien de contraignant.

**Mme Barrados :** Merci pour cette question. La loi confère un rôle très clair à la CFP, notamment en matière de dotation et d'évaluation ainsi que de neutralité dans la fonction publique. Il n'est nullement question d'accorder une rémunération au rendement aux sous-ministres ou aux gestionnaires. Cependant, nous donnons de la rétroaction aux sous-ministres sur la façon dont ils assurent la dotation et sur les résultats qu'ils obtiennent dans leurs efforts pour réduire les écarts au chapitre de l'équité en matière d'emploi. Nous n'écrivons pas au greffier du Conseil privé pour lui faire part de nos évaluations sur les secteurs qui réussissent mieux que d'autres. Nous nous félicitons de l'initiative du greffier consistant à demander à tous les ministères d'afficher leurs plans sur leur site Web. Il y a maintenant des efforts concertés pour que la dotation se fasse de manière planifiée, ce qui est très important pour que chacun, dans son organisation, comprenne ce qu'on attend.

**La présidente :** J'ai vu que vous aviez cité 12 organismes ayant présenté des stratégies de dotation. Y a-t-il une limite, dans le temps, pour la mise en œuvre et la réalisation de ces stratégies?

J'aimerais avoir une information. Je vois sur votre liste le nom du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale; dois-je comprendre que le ministère de la Justice ne s'est pas encore conformé aux normes?

**Mme Barrados :** La liste indique les noms des organismes qui ont établi des stratégies de recrutement axées sur l'équité en matière d'emploi. Ceci est tout nouveau, et la première chose que nous avons demandée aux ministères était qu'ils élaborent un plan, et ils ont beaucoup progressé à ce chapitre, ce dont il faut se réjouir. Quatre-vingt-huit pour cent d'entre eux ont maintenant un plan, et les autres en auront un bientôt.

La deuxième série d'exigences vise la nécessité de se doter de stratégies d'embauche qui cadrent avec ces plans. C'est ainsi que nous pouvons voir si l'équité en matière d'emploi est respectée. Voilà pourquoi le nombre d'organismes sur la liste est plutôt limité. En effet, nous n'en avons trouvé que 12 dont les stratégies visaient l'équité en matière d'emploi.

Au départ, nous n'avions pas placé la barre très haut en ce qui concerne ces stratégies; nous voulions la preuve que des mesures étaient en place. Ceci est un nouveau système. Cela prendra un peu de temps avant que toutes les pièces du puzzle soient agencées correctement. Nous trouvons encourageant que des plans existent. Néanmoins, il faudrait se concentrer davantage sur ces stratégies, et particulièrement sur l'équité en matière d'emploi.

**La présidente :** Connaissiez-vous leurs calendriers d'exécution? Il n'y a rien qui fait bouger plus quelqu'un que le fait de savoir qu'il a une date limite à respecter. S'ils savaient qu'ils doivent mettre en place une stratégie avant une certaine date, il y a fort à parier que votre liste serait plus longue. Je vous répète ma question : a-t-on fixé des échéanciers pour l'élaboration de ces plans?



**Ms. Barrados:** The clerk expects those plans posted by the end of this fiscal year. I expect to see better strategies, including employment equity, in the next round of evaluations.

**Senator Munson:** Welcome to our committee again. I think I asked this question the last time. Just echoing the chair's reference to only 12, we have a list of the 12. Why are the other departments not able to get up to speed, so to speak, on developing these staffing strategies?

**Ms. Barrados:** That is a good question. It is a new requirement, but if these strategies are not developed, then departments and agencies will not be able to really maximize on the flexibilities in the new act. We have only had one complete fiscal year under this new act, so I am prepared to give it a little bit more time — not a lot, but some more time.

**Senator Munson:** The issue of bilingualism in terms of hiring practices seems to be an employment barrier to visible minorities. Can you tell us your perspective on the issue of employment barriers to recent immigrants?

**Ms. Barrados:** In the numbers we have been looking at, we have been asking whether people who were screened out right at the very beginning of a process were Canadian citizens or not, because there is a preference for Canadian citizenship in the statute. The percentage of people that were screened out was small. It is obviously a barrier, because it is a statutory barrier that is there, but it has not given rise to a problem in terms of not having enough members from employment equity groups interested in public service employment.

**Senator Munson:** What adequate language training is being given to address this issue?

**Ms. Barrados:** Language training is a function of the kind of job that people are looking for. Not all jobs require bilingualism. The percentage of jobs that require fluency in both official languages is around 30. Those are the jobs that require bilingualism for supervision and that require bilingualism for service to the public. Many jobs do not require both official languages.

At this point, we have not run into problems not getting adequate numbers of people to fill the required jobs. There is often a concern for people, and particularly in visible minority group members, who have several languages. They often come into the public service for an entry-level job that does not require bilingualism; however, in order to develop their careers and for them to achieve higher positions they do have to become bilingual. There are pressures on the amount of training that is available to people who are not in a job that has the immediate requirements for their getting the language, the non-imperative kind of situations.

**Senator Munson:** In terms of the post-secondary recruitment program, we have heard the word “shocking” some time ago. I believe it was when the President of the Treasury Board was

**Mme Barrados :** Le greffier prévoit que ces plans seront affichés avant la fin du présent exercice financier. Je m'attends qu'au cours de la prochaine série d'évaluations les stratégies soient meilleures, y compris en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi.

**Le sénateur Munson :** Soyez de nouveau la bienvenue au sein de ce comité. Je pense que j'ai déjà posé cette question la dernière fois. J'aimerais revenir sur le commentaire de la présidente au sujet de la liste des 12 organismes. Pourquoi les autres ministères ne peuvent-ils pas accélérer la cadence, si je puis m'exprimer ainsi, dans l'élaboration de ces stratégies de recrutement?

**Mme Barrados :** C'est une bonne question. Cela fait partie des nouvelles exigences, mais si ces stratégies ne sont pas au point, les ministères et agences ne pourront pas véritablement profiter au maximum de la souplesse que leur offre la nouvelle loi. Il ne s'est écoulé qu'un seul exercice financier complet depuis que la nouvelle loi est en vigueur; je suis donc prête à leur donner un peu plus de temps pour agir.

**Le sénateur Munson :** La question du bilinguisme dans les pratiques d'embauche semble constituer une barrière pour les minorités visibles. Pouvez-vous nous donner votre point de vue sur les problèmes que cela pose pour les nouveaux immigrants?

**Mme Barrados :** Lorsque nous avons examiné les chiffres, nous avons demandé si les personnes qui avaient été exclues dès le début du processus étaient des citoyens canadiens ou pas, parce qu'on accorde la préférence à la citoyenneté canadienne dans la loi. Le pourcentage des personnes qui avait été rejetées était très faible. C'est évidemment une barrière, à cause de ce que stipule la loi, mais cela n'a pas créé de problèmes, en ce sens que nous ne manquions pas de gens intéressés à travailler dans la fonction publique parmi les groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

**Le sénateur Munson :** Quel genre de formation linguistique offre-t-on pour corriger ce problème?

**Mme Barrados :** Cela dépend du type d'emploi que les gens cherchent. Environ 30 p. 100 des emplois exigent que celui qui l'occupe soit bilingue. Il s'agit de postes de supervision ou de services à la population. Dans beaucoup d'emplois, il n'est pas nécessaire de parler les deux langues officielles.

À ce stade-ci, nous n'avons pas eu de problèmes à trouver le nombre suffisant de personnes pour combler les postes à pourvoir. Cependant, cela demeure une préoccupation pour les gens, particulièrement les membres des minorités visibles, qui parlent plusieurs langues. Ils entrent souvent dans la fonction publique pour occuper un emploi au bas de l'échelle, où il n'est pas nécessaire d'être bilingue. Toutefois, pour progresser dans leur carrière et aspirer à occuper de meilleurs postes, ils doivent devenir bilingues. La formation disponible pour les personnes qui n'occupent pas un emploi dans lequel il est impérieux d'avoir les compétences linguistiques est limitée.

**Le sénateur Munson :** Il y a quelque temps déjà, on a qualifié de « choquant » le Programme de recrutement postsecondaire. Je pense que c'était lorsque le président du Conseil du Trésor a

before us in December 2004. Why has the post-secondary recruitment program not yet proven able to change the under-representation of visible minorities in the public federal service since that time?

**Ms. Barrados:** The situation that perplexes me somewhat in many of these things is that where there has been a centralized or a focused effort that has strong leadership, you do get the numbers of visible minorities and the visible minority hires. You do not get the same kind of representation out of the individual processes.

When I look at things like the management training program, which is a special initiative to get management trainees into the federal government, representation for that program is good. When I look at decentralized individual case hiring, the representation is not good enough.

Where there is special effort and leadership, we get the numbers; where there is not, we do not.

**Senator Munson:** What more are you doing?

**Ms. Barrados:** I am talking a lot about it. I am drawing it to people's attention. We are at the Public Service Commission encouraging the creation of special pools and special initiatives, which we are supporting. When those things do take place — like that PE-01 and PE-02 recruitment initiative — we get good results. However, we are in a system now that is a delegated system, so we are making this part of the delegation, and we want managers to take this up.

**Senator Oliver:** Welcome, Ms. Barrados. Thank you for all the work you have done to help the four target groups; and, in particular, as a visible minority myself, I say thank you for the work and the push that you and the Public Service Commission have put on to try to equalize the opportunity in the public service for visible minorities.

In your report today, like your report to the Standing Senate Committee on National Finance two weeks ago, you gave us these distressing statistics that overall recruitment to the public service increased by 9.5 per cent but that recruitment for visible minorities dropped from 9.8 to 8.7. That is shocking. It is alarming, distressing and depressing. That is the conclusion that the Standing Senate Committee on National Finance reached as well.

My question to you is about these distressing numbers. Why is it so difficult to move the yardsticks so that visible minorities can, in fact, get into the executive ranks of the Public Service of Canada? What is blocking the institutional change that it takes to make this happen? Is it racism? Is there leadership from the top? Is the Clerk of the Privy Council putting the pressure on the deputy ministers to make the institutional change take place? What is the factor that is making you come here today with these distressing statistics, and you even say this means that the gap we

comparu devant nous, en décembre 2004. Comment se fait-il que depuis le temps, le Programme de recrutement postsecondaire n'ait pas encore réussi à prouver qu'il pouvait contrer la sous-représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale?

**Mme Barrados :** Ce qui me rend un peu perplexe, c'est que dans bien des cas, lorsque nous avons concentré nos efforts, grâce à un solide leadership, nous avons eu le nombre d'embauches voulu parmi les membres des minorités visibles. On n'obtient pas la même représentation avec un processus isolé.

Dans le Programme de formation des cadres, qui est une initiative spéciale pour avoir des stagiaires en gestion au gouvernement fédéral, la représentation de ces groupes est bonne. Cependant, lorsqu'il s'agit de cas d'embauche isolés, non centralisés, la représentation n'est plus aussi forte.

Quand on y met les efforts et qu'on fait preuve de leadership, les chiffres sont concluants; lorsque ce n'est pas le cas, on n'atteint pas les objectifs.

**Le sénateur Munson :** Que faites-vous de plus?

**Mme Barrados :** J'en parle beaucoup. J'essaye d'attirer l'attention des gens sur cette question. À la Commission de la fonction publique, nous encourageons la création de bassins spéciaux et d'initiatives particulières. Lorsque cela prend forme, comme avec l'initiative de recrutement aux niveaux PE-01 et PE-02, nous obtenons de bons résultats. Toutefois, nous sommes actuellement dans un système de délégation, et nous nous occupons de cet aspect, mais nous voulons que les gestionnaires reprennent le flambeau.

**Le sénateur Oliver :** Soyez la bienvenue parmi nous, madame Barrados. Merci pour tout le travail que vous avez fait afin d'aider les quatre groupes désignés. Étant moi-même membre d'une minorité visible, je tiens particulièrement à vous remercier pour le travail et les efforts que fait la CFP pour offrir aux minorités visibles les mêmes chances que les autres groupes d'entrer dans la fonction publique.

Dans le rapport que vous nous avez fourni aujourd'hui, comme dans celui que vous avez remis au Comité sénatorial permanent des finances nationales il y a deux semaines, vous faites état de statistiques inquiétantes selon lesquelles le recrutement global dans la fonction publique a augmenté de 9,5 p. 100, mais celui des minorités visibles a reculé, passant de 9,8 à 8,7 p. 100. C'est troublant; c'est même alarmant, décourageant et déprimant. C'est aussi la conclusion qu'en a tirée le Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Ma question porte justement sur ces chiffres préoccupants. Pourquoi est-il si difficile de faire bouger les choses afin que les minorités visibles puissent, véritablement, obtenir des postes de direction dans la fonction publique fédérale? Qu'est-ce qui empêche ce changement institutionnel? Est-ce un problème de racisme? La haute direction fait-elle preuve de leadership? Est-ce que le greffier du Conseil privé exerce des pressions sur les sous-ministres pour qu'ils entreprennent ce changement institutionnel? Qu'est-ce qui explique que vous soyez ici



now have will only continue to widen. In other words, the case of visible minorities in the Canadian public service is going to get worse.

What is the essential intrinsic reason for this?

**Ms. Barrados:** I, too, was upset about the number because being by nature somewhat optimistic and seeing pockets of good progress, I had said, I believe, in my testimony before the committee when I was here the last time, that with the increased recruitment we saw going on in the public service I was optimistic we could close the gaps more rapidly. What I had not expected was that downturn, and that is quite a significant downturn. It is not just a little bit in the number. It means that we have reached a level that we seem to be getting into the public service, and we are not going beyond that, because all of our recruitment is going up and the proportion is not going up.

What do I think is the fundamental problem? The fundamental problem is that our approach to staffing overall is not sufficiently strategic. Departments and agencies are not taking seriously their obligation to do the planning for their organizations and looking at what their organizational needs will be in the longer term. I do not mean long, long term but over the next five to 10 years. The departments are not looking at employment equity and representativeness in their departments, which is essential for the public service and for any organization to be able to do its work. If that exercise were genuinely being done, there would be concerted efforts and strategies, and where the effort is put in we get the results.

I am not seeing the effort being put in sufficiently. To me, it is a problem with leadership and with engaging the new legislation, putting in place those plans and strategies and getting on with it, because when we do, we have good results, but we do not have enough of them.

Regarding the executives, again, where we put in the effort, we had a 70 per cent increase. Many of them were from the public service and had not had the opportunity to be put into executive positions. When the effort was put into it, they were given the screening and testing. We worked with them to find positions. We had a 70 per cent increase. Was it one in five? No, it is still not good enough, but we did get a significant increase, again, with leadership and effort.

**Senator Oliver:** Why is there no strategic approach to staffing? What is the reason for that? There has to be a reason.

**Ms. Barrados:** I think it is because it is a new requirement. We have gone from a previous legislative regime where things were done on an individual case-by-case basis. We did not have the pressures we have now on the system, where we do have one generation — a big block — of people moving through the system. Now people realize that we have to take this planning seriously because of the increasing retirements that we will see — and I put on the agenda, whenever this discussion is taking place, that it is not only demographics but also representativeness. In a

aujourd'hui avec ces statistiques alarmantes? Et vous ajoutez même que l'écart actuel ne fera que se creuser. Cela revient à dire que la situation des minorités visibles dans la fonction publique canadienne ne peut qu'empirer.

Quelle est la principale raison intrinsèque à tout cela?

**Mme Barrados :** Moi aussi, j'ai été troublée par ces chiffres, car étant de nature plutôt optimiste et voyant parfois des progrès notables, j'avais dit, je crois, dans mon témoignage devant ce comité la dernière fois que j'ai comparu, qu'avec l'augmentation du recrutement en cours à la fonction publique fédérale, j'avais bon espoir que l'écart se resserrerait plus rapidement. Ce que je n'avais pas prévu, c'est ce revirement, qui est assez significatif. Ce n'est pas qu'un problème de chiffres. Cela signifie que nous avons atteint un certain niveau dans la fonction publique — et nous n'arrivons pas à le dépasser —, en ce sens que l'ensemble du recrutement est à la hausse, mais la proportion d'embauches parmi les membres des minorités visibles n'augmente pas.

À quoi tient ce problème fondamental? Je pense que c'est dû au fait que notre approche globale en matière de dotation n'est pas suffisamment stratégique. Les ministères et agences ne prennent pas assez au sérieux leurs obligations en ce qui a trait à la planification de la relève et aux besoins à long terme. Je ne parle pas du très long terme, mais des cinq à dix prochaines années. Les ministères ne s'occupent pas de l'équité en matière d'emploi et de la représentativité dans leurs services, ce qui est pourtant essentiel pour que la fonction publique, comme n'importe quelle organisation, puisse bien fonctionner. Si cet exercice était fait correctement, il y aurait des efforts concertés et des stratégies en œuvre; et quand on y met le prix, on obtient des résultats.

On ne déploie pas suffisamment d'efforts en ce sens. À mon avis, il y a un problème relativement au leadership et à l'élaboration des lois, des plans et des stratégies. Quand ces outils sont en place, nous obtenons de bons résultats, mais il semble y avoir un manque à ce niveau.

En ce qui a trait aux cadres, encore une fois, où nous avons investi des efforts, nous avons observé une hausse de 70 p. 100. Beaucoup d'entre eux venaient de la fonction publique et n'avaient pas eu la possibilité d'occuper un poste de direction. Nous les avons sélectionnés et fait passer des examens. Nous avons travaillé avec eux pour pourvoir des postes. Était-ce un sur cinq? Non, malheureusement, il y a encore un manque à gagner, mais grâce au leadership et à nos efforts, nous avons enregistré une augmentation importante de 70 p. 100.

**Le sénateur Oliver :** Pourquoi ne dispose-t-on pas d'une approche stratégique en matière de dotation? Il doit bien y avoir une raison.

**Mme Barrados :** Je pense que c'est parce qu'il s'agit d'une nouvelle exigence. En vertu de l'ancien régime législatif, nous procédions au cas par cas. Toutefois, nous n'avions pas les pressions actuelles. Nous avons une génération — un gros bloc — de gens qui arrivent dans le système. Maintenant, les gens se rendent compte qu'il est impératif de prendre cette planification au sérieux, compte tenu des départs à la retraite imminents des baby boomers. D'ailleurs, j'avais noté que peu importe quand cette discussion aurait lieu, il fallait que j'insiste sur le fait que ce



way, the turnover is a tremendous opportunity because it is the opportunity for us to get it right, but then we do not expect to see this kind of number on the visible minority side.

**Senator Oliver:** You mentioned Morris Rosenberg. I have met with him and he is excellent. He is in charge of the Visible Minorities Champions Committee. What happened to Embracing Change, the one-in-five benchmark that we were supposed to meet? Tens of millions of dollars were spent on the Embracing Change directive. Why did it fail?

**Ms. Barrados:** There have been a number of evaluations, but I have not really seen a clear answer. We went to a lot of work and we did a lot of work in the commission to find pools of interested people. We asked: Do visible minorities really want to come and work in the public service? Are they aware of public service jobs? Well, we went through that as part of the Embracing Change program. Yes, they are interested, there are large numbers of them, and they certainly seem to be a very talented group of people.

I believe Embracing Change lost some of its momentum. We had a number of key people who changed that were involved in that, and I do not hear a great deal of discussion about that any more. Hence, my initiative at the commission is to start reworking those targets. We will be getting new census numbers, so I have asked for targets with the old census numbers and with the new census numbers to give us a sense of what it is — is it one in five? What parts of government are involved? What do we need to do and, with different kinds of targets, what would it look like and how long would it take?

I am trying to get that discussion going again.

**Senator Munson:** I have a supplementary on Senator Oliver's first question. When you talk about how disappointed you were about seeing the numbers of visible minorities dropping from 9.8 to 8.7 per cent, is it about attitudes in the public service, older attitudes? When you talk about boomers leaving now, how did managers get away with, in your words, not taking their role seriously? How do you deal with that kind of attitude? If they are not taking it seriously, then there is systemic racism of some sort.

**Ms. Barrados:** We have a pattern of hiring that worries me in the public service — and in other parts of the annual report I talked about that. We looked over a six-year period at how the permanent workforce was hired. Of the people that were hired permanently, 80 per cent had had experience in government before, so they had either worked as terms, they had worked as casuals, or they had some other form of federal government experience. Seventy-five per cent of them had been terms and casuals, which means the entry into the permanent workforce is through that term, casual route — that is, short-term hiring and hiring for your immediate needs. It is hiring that tends to be much

n'est pas seulement une question de données démographiques, mais aussi de représentation. D'une certaine façon, le renouvellement du personnel est une occasion pour nous de redresser la situation, mais nous ne nous attendons pas à voir ces chiffres du côté des minorités visibles.

**Le sénateur Oliver :** Vous avez parlé de Morris Rosenberg. Je l'ai rencontré, et il est excellent. Il est responsable du Comité des champions sur les minorités visibles. Qu'est-il advenu de Faire place au changement? Qu'en est-il de l'objectif-repère de « un sur cinq » que nous étions censés atteindre pour contrer la sous-représentation des membres des minorités visibles? On y a consacré des dizaines de millions de dollars. Pour quelle raison a-t-on échoué?

**Mme Barrados :** On a mené plusieurs évaluations, mais je n'ai pas obtenu de réponse claire. À la Commission, nous avons beaucoup travaillé pour trouver des bassins de gens intéressés. Nous nous sommes demandés : les membres des minorités visibles veulent-ils vraiment se joindre à la fonction publique? Sont-ils au courant des emplois qui y sont offerts? Dans le cadre du programme Faire place au changement, nous avons appris qu'effectivement, beaucoup d'entre eux étaient intéressés à devenir fonctionnaires et semblaient être très talentueux.

Je pense que le programme a en quelque sorte été mis de côté. Il y a avait plusieurs personnes clés qui y participaient, mais je n'en entends plus beaucoup parler. Par conséquent, je veux de nouveau m'employer à atteindre ces objectifs. Nous obtiendrons bientôt les nouvelles données du recensement. J'ai donc demandé d'avoir les objectifs correspondant aux anciennes données afin d'avoir une meilleure idée — est-ce un sur cinq? Quelles sont les parties du gouvernement impliquées? Que devons-nous faire? Que représentent les nouveaux objectifs et combien de temps faudra-t-il pour les atteindre?

J'essaie de reprendre la discussion là-dessus.

**Le sénateur Munson :** J'aimerais revenir sur la première question du sénateur Oliver. Vous avez dit que vous étiez déçue de voir le recrutement des membres des minorités visibles passé de 9,8 à 8,7 p. 100. Cette baisse est-elle attribuable aux anciennes mentalités qui persistent au sein de la fonction publique? Quand il est question du départ des baby boomers, à votre avis, comment les gestionnaires peuvent-ils ne pas prendre leur rôle au sérieux? Comment arrivez-vous à composer avec ce genre d'attitude? S'ils ne s'acquittent pas de leurs responsabilités, c'est en quelque sorte du racisme systémique.

**Mme Barrados :** Dans la fonction publique, nous avons un mode de recrutement assez inquiétant — et j'en ai d'ailleurs parlé dans d'autres parties du rapport annuel. Pendant une période de six mois, nous avons examiné de près les pratiques d'embauche des employés permanents. Quatre-vingt pour cent d'entre eux avaient déjà travaillé au gouvernement par le passé, soit comme employés nommés pour une période déterminée, soit comme employés occasionnels. Cela signifie qu'on les a d'abord embauchés à court terme, pour répondre à des besoins immédiats. Les recrues temporaires ont tendance à provenir de la population locale et à être embauchées grâce à des relations.

more local, it is much more short term, and it is hiring through connections. Therefore, the broader search is not taking place; you are not going to the big population centres where you have many more visible minorities.

Fundamentally, our pattern of hiring, which is short term and meeting short-term individual needs, works against a corporate kind of target — one that says no, no, you may want that particular thing that might help you today, in the short term, but it will not help the public service in the longer term. That is what has to change.

I harp a lot on planning, and it sounds rather obscure and abstract. However, that really means that a lot of that individual hiring, just looking at people who are around you, is changed, that there is a much better approach to hiring that does do the broader search and that does provide the opportunities on a permanent basis. If you go entirely short term, a lot of the people who are your talent are not necessarily going to want to go casual term to get a permanent job in the public service, nor should they. The clerk is actually sympathetic with that, and he set a target for 3,000 new hires from post-secondary students next year, 2008, by the end of the fiscal year.

**Senator Munson:** Is there anything to be learned from the private sector, the corporate sector, in terms of hiring programs for visible minorities?

**Ms. Barrados:** In some sectors I think they have done better, have they not, Paula?

**Paula Green, Director General, Equity and Diversity, Public Service Commission of Canada:** Yes, in the banking sector.

**Senator Munson:** How have they done that?

**Ms. Barrados:** They are quite strategic. They know the population they are serving, they have defined their needs, and they go out and meet those needs. I have met with one of the banks and they spent a full day explaining how they were doing their staffing and their recruitment. It is very similar to what we say needs to be done, but they are making sure they are following through in terms of defining needs, developing those strategies and going out and getting the people.

**Senator Dallaire:** I have a few the points, if I may. Do you have data on the demographics that will affect the recruitment out to, let us say, 2015 or so, in regard to these four elements of the recruiting base and, in particular, visible minorities in this country? Has any such projection been done? There is also the question relating to what sort of percentages you anticipate will be coming down the road for these different groups.

I do not think the women one, because that one will remain reasonably stable, but certainly the three others, as an example, the Aboriginal youth are the fastest growing youth population in the country.

Par conséquent, on n'élargit pas notre zone de sélection et on ne vise pas les grands centres de population où vivent beaucoup plus de membres de minorités visibles.

Essentiellement, notre mode d'embauche, qui ne vise qu'à combler des besoins à court terme, va l'encontre de nos objectifs. On a recours au recrutement individuel pour doter un poste immédiat sans penser à l'avenir de la fonction publique. Cela doit changer.

J'insiste beaucoup sur la planification, et cela semble plutôt obscur et abstrait. Toutefois, cela signifie qu'une grande partie de cette embauche individuelle, consistant à recruter uniquement des personnes de son entourage, n'existe plus. On utilise une bien meilleure approche en étant diversifié sur le plan géographique et en offrant une possibilité de permanence. En ne pensant qu'à court terme, on perd de bons éléments, car ce n'est pas tout le monde qui veut travailler pour une durée déterminée avant de décrocher un poste permanent au sein de la fonction publique. Le greffier comprend cette situation, et il lance au gouvernement le défi d'embaucher 3 000 étudiants de niveau postsecondaire d'ici la fin de l'exercice 2008-2009.

**Le sénateur Munson :** Le secteur privé, c'est-à-dire le secteur des entreprises, a-t-il quelque chose à nous apprendre pour ce qui est des programmes de recrutement des minorités visibles?

**Mme Barrados :** Je pense qu'on a fait mieux dans certains secteurs, n'est-ce pas, Paula?

**Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, Commission de la fonction publique du Canada :** Oui, dans le secteur bancaire, par exemple.

**Le sénateur Munson :** Comment s'y est-on pris?

**Mme Barrados :** De façon très stratégique. Les banques connaissent bien la population qu'elles desservent. Elles ont défini leurs besoins, et s'attachent à y répondre. J'ai rencontré des représentants, et ils ont pris une journée pour m'expliquer comment ils effectuaient leur dotation et leur recrutement. Leurs méthodes sont très semblables à celles que nous jugeons nécessaires; ils s'assurent de bien établir leurs besoins, d'élaborer des stratégies en conséquence et de recruter les gens qui leur faut.

**Le sénateur Dallaire :** Si vous me le permettez, j'aurais quelques questions à poser. Avez-vous en mains les données démographiques qui auront une incidence sur le recrutement d'ici à 2015, par exemple, en ce qui a trait à ces quatre éléments de la base de recrutement et, en particulier, aux membres des minorités visibles de ce pays? A-t-on fait des projections? J'aimerais également connaître le pourcentage des différents groupes qui feront leur entrée dans la fonction publique.

L'embauche des femmes demeurera raisonnablement stable, mais celle des trois autres groupes sera plus marquée, notamment parce que la population autochtone affiche la plus forte croissance au pays.



**Ms. Barrados:** There are two pieces of work ongoing. The Canada Public Service Agency, my counterpart for a lot of the human resource policies and programs, has a responsibility for demographic analysis and projection overall for the public service workforce. They are doing that work. However, we have also commissioned work from Statistics Canada to get a better handle on what we expect in projecting the overall public service population and then what we expect with what the Canadian population will be looking like, to give us a better handle on where that gap is going to go and how big that will go. My intention then is to start talking about the kinds of targets you need to meet to narrow the representative gap.

When we look at the numbers, the visible minority ones are the most worrisome. In terms of persons with disabilities, the recruitment has dropped off, but our representation is still quite high, and that is because we have an older workforce and they are becoming more disabled in the workforce. We have not got that representative problem but we are not giving opportunities to others. With respect to Aboriginal people, I think that workforce availability number could well change.

**Senator Dallaire:** That data is available. In other words, we could have someone tell us that although the target is 9.9, let us say, for visible minorities now, we can expect that, by 2012, the figures should be 15 — not only trying to meet today's needs but a separate team and a separate effort being prepared to launch that requirement.

**Ms. Barrados:** I should have my numbers from Statistics Canada by March 2008. They will do different projections for me.

**Senator Dallaire:** It would be most useful for us to have a look at that.

Does the commission have any outstanding Human Rights Commission complaints that have been levelled against it?

**Ms. Barrados:** I would have to get back to you, because I probably do. I probably do because any issue with assessment or staffing overall can be against the Public Service Commission, so I well could. I will have to come back to the committee with that.

**Senator Dallaire:** Something more than pay equity, which we know about.

**Ms. Barrados:** No; lack of accommodation on some of our tests is an area that is of concern or unfair treatment during a selection process. Usually the Public Service Commission is named. I have a team of people who work on those things. As to whether I have some outstanding, I probably do, but I will have to come back to you with that.

**Senator Dallaire:** What would happen if you established a recruitment policy that recruited visible minorities from outside before you hire from inside? As an example, you brought statistics that 21 per cent of those who applied were visible minorities, on jobs that were offered outside, but many of the jobs are in-house. In fact, if I go back to my CIDA days, people moved faster than

**Mme Barrados :** Il y a deux travaux en cours. L'Agence de la fonction publique du Canada, mon homologue pour ce qui est des politiques et des programmes relatifs aux ressources humaines, est responsable de l'analyse des données démographiques et des prévisions concernant la main-d'œuvre de la fonction publique. Elle fait ce travail. Par ailleurs, nous avons également demandé à Statistique Canada de faire des prévisions afin qu'on puisse avoir une meilleure idée de ce à quoi il faut s'attendre en ce qui a trait à la population de la fonction publique et à la population canadienne. On saura où se situera le manque à gagner et quelle sera son ampleur. J'ai donc l'intention de commencer à parler des objectifs qu'il faut atteindre pour contrer la sous-représentation.

Quand nous regardons les chiffres, nous constatons que les minorités visibles sont le groupe le plus préoccupant. Pour ce qui est des personnes handicapées, le recrutement a diminué, mais elles sont encore bien représentées étant donné que la main-d'œuvre est vieillissante et se retrouve avec de plus en plus de limitations et de déficiences. Il n'y a donc pas de problème de représentation à ce niveau, mais nous ne donnons pas la possibilité à d'autres d'intégrer la fonction publique. Quant aux Autochtones, je crois que leur disponibilité au sein de la population active pourrait bien changer.

**Le sénateur Dallaire :** Ces données sont disponibles. Autrement dit, si par exemple, l'objectif actuel pour les minorités visibles est de 9,9, nous pouvons nous attendre à ce que d'ici 2012, celui-ci soit établi à 15 — il faut non seulement répondre aux besoins immédiats, mais aussi affecter une équipe distincte pour présenter cette exigence.

**Mme Barrados :** Je devrais recevoir les différentes prévisions de Statistique Canada d'ici mars 2008.

**Le sénateur Dallaire :** Ce serait utile que nous puissions y jeter un coup d'œil.

Y a-t-il des plaintes en suspens relevant des droits de la personne qui ont été déposées contre la Commission de la fonction publique?

**Mme Barrados :** Je devrai vous revenir là-dessus, mais il est fort probable que oui, étant donné qu'on peut adresser toutes sortes de plaintes relatives à l'évaluation ou à la dotation en général. Je vais vous revenir là-dessus.

**Le sénateur Dallaire :** Nous sommes déjà au courant des plaintes concernant l'équité salariale.

**Mme Barrados :** Le manque d'accommodements pour certains de nos examens est une source de préoccupation et fait l'objet d'un traitement injuste durant un processus de sélection. Habituellement, la Commission de la fonction publique est nommée. J'ai une équipe qui travaille là-dessus. Quant à savoir s'il y a des plaintes non réglées, j'imagine que oui, mais je vais vous le confirmer plus tard.

**Le sénateur Dallaire :** Qu'arriverait-il si vous établissiez une politique de recrutement visant à embaucher des membres des minorités visibles de l'extérieur avant les employés à l'interne? Par exemple, vous avez indiqué que 21 p. 100 des gens qui postulaient à des postes à l'externe étaient des membres des minorités visibles. Toutefois, de nombreux postes ne sont offerts qu'à l'interne. En

you could change their business cards. As one of the priority elements that you use in hiring, could you establish that visible minorities will be hired first, before you do internal shifting of people, in order to fill some jobs?

**Ms. Barrados:** It is an interesting question, and I agree with you, senator. I make observations in the annual report that we are seeing an increasing movement in the public service. It has gone up by 5 per cent every year over the last three years. On average, we are at 40 per cent now. In some particular groups, it is higher. The executives are over 50. The PEs of the human resource management people are in the 70s. We do have an issue with movement.

As to the suggestion about working the inside and the outside, under the previous legislation, there was a requirement that you had to look inside before you went outside. That has been removed; that requirement is no longer there. We have been telling people that every manager should decide whether he or she has a sufficient pool. Is there a sufficient group of people who would meet their requirements before they determine where they go?

Hence, if you are looking for visible minorities, and I would hope your plan identifies that you need to do that, then you well should be going outside. If you have a sufficient pool inside, I would say then go inside.

I would be careful in that we have many public servants who are visible minorities who feel their career opportunities have been blocked. I would be reluctant to deny them the opportunity for some of the more senior positions by not allowing them to compete.

The EX-01 process we ran was external, but about 70 per cent of them were from inside government but applied to these external processes.

**Senator Dallaire:** Turbulence at all levels is disruptive, to say the least, particularly at the higher EXs. If they shift around every year, there is no consistency. Has there not been a policy of trying to reduce that? At one point, you could not get a civil servant out of a job. Now you cannot keep them in a job, because they are all shifting because of career patterns and things like that. It is worse than in the army. We actually stopped that; we reduced it to people having been at least three to five years in a job. We do not see any of that now. Can you actually have a policy of recruitment from outside or meeting some of these complex demands if everyone is playing musical chairs every year? Forty per cent is absolutely incredible. There should be a policy against that.

**Ms. Barrados:** I am also very concerned about that number. I have been having discussions internally as to what we can do. Again, I am the recruitment person. There are other elements of

fait, à l'époque où j'étais à l'ACDI, les gens n'avaient même pas le temps de changer leur carte professionnelle qu'ils travaillaient déjà ailleurs. Pourriez-vous envisager le recrutement externe des membres des minorités visibles avant même la dotation interne?

**Mme Barrados :** C'est une question intéressante, et je suis d'accord avec vous, sénateur. D'ailleurs, dans le rapport annuel, je parle du taux de roulement croissant au sein de la fonction publique. Ce taux a augmenté de 5 p. 100 par année au cours des trois dernières années. À l'heure actuelle, le taux de roulement se situe, en moyenne, à 40 p. 100. Dans certains groupes particuliers, il est plus élevé. Pour ce qui est des cadres, il se situe à 50 p. 100. Le taux de roulement des PE, soit le groupe de la gestion du personnel, est établi à 70 p. 100. Ce roulement élevé est donc préoccupant.

Quant à votre proposition de recruter d'abord à l'externe, en vertu des mesures législatives précédentes, il y avait une exigence selon laquelle il fallait envisager la dotation interne en premier. Cette disposition a été supprimée et elle n'existe plus. Il appartient donc maintenant à chaque gestionnaire de déterminer s'il dispose d'un bassin suffisant de candidats. Celui-ci doit s'assurer d'avoir suffisamment de gens qui pourraient répondre aux besoins de son organisation.

Par conséquent, si vous envisagez de recruter des membres des minorités visibles, et j'espère que votre plan indique qu'il y a là un besoin, vous devriez donc lancer un concours à l'externe. Si vous avez un bassin suffisant à l'interne, vous pouvez vous en contenter.

Toutefois, il faut être prudent, car de nombreux fonctionnaires qui font partie des minorités visibles estiment ne pas jouir de possibilités d'avancement. J'aurais du mal à leur refuser la possibilité d'occuper un poste supérieur en ne leur permettant pas de poser leur candidature.

Le concours lancé pour le poste EX-01 était externe, mais 70 p. 100 des candidats venaient du gouvernement, mais ont quand même postulé.

**Le sénateur Dallaire :** Le moins que l'on puisse dire, c'est que la turbulence est perturbatrice à tous les niveaux, particulièrement aux niveaux de direction les plus élevés. Si les cadres changent de poste chaque année, il n'y a pas de stabilité au sein de l'organisation. N'y a-t-il pas de politiques destinées à réduire cela? À un moment, il était impossible de congédier des fonctionnaires. Maintenant, on ne peut plus les garder en poste, en raison des cheminements de carrière et ce genre de choses. C'est pire que dans l'armée. En réalité, nous avons déjà un peu réduit le roulement; nous avons limité les transferts aux gens qui occupaient le même poste depuis au moins trois ou cinq ans. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Comment est-il possible d'avoir une politique visant à recruter à l'externe ou de répondre à ces demandes complexes si tout le monde joue à la chaise musicale chaque année? Un taux de roulement de 40 p. 100, c'est absolument incroyable. Il devrait y avoir une politique qui interdit cela.

**Mme Barrados :** Je suis également très préoccupée par ce chiffre. On a tenu des discussions à l'interne afin de déterminer ce que nous pourrions faire à cet égard. Encore une fois, je suis là



this at play here. I am having a bit of trouble getting a consensus as to the best thing to do. One of the responses I am getting is that for years and years we had problems getting some mobility between departments, and we wanted to diversify the experience that people have, and now you have diversity and you are complaining.

As well, the movement is within government, not people leaving government.

**Senator Dallaire:** That is even worse. You are getting expertise and, yes, you are improving the overall depth of the civil servant, but you are providing no continuity within the different organizations because they are now moving in all departments. They are not even staying in-house.

I should like one day to have the HR grand pooh-bah come and tell us how the overarching HR policies are manoeuvred.

I wonder if you can tell me the links or trends that you have seen between recruitment and language. Specifically, with visible minorities, are there links between Franco-visible minorities — Caribbean and so on — and their ability to get into the public service because perhaps they are not bilingual or are only francophone and there are not enough French-speaking jobs out there for them? What about people of East Indian descent? Are the language factors becoming a problem? Are you proactive?

As an example, in the forces, unilingual persons were sent to a language course and then moved into whatever job. Is there a similar policy in the public service, or is it simply that you come with what you have to offer and we will see if we want you?

**Ms. Barrados:** Each job is designated as to whether both official languages are required, or whether the job does not require both official languages, and what language level the job requires, and this is the job of the manager. The musts in the system are this: If you are providing service to the public or if you are supervising staff, you must have bilingualism. If you are an executive, it must be at the CBC level.

There can be discussions about whether these designations are appropriate. I have observed that we used to have an ABC level, A being the lowest and C being the highest. The A level has pretty well disappeared. There seems to have been an increase in the use of the designations over time. I am not sure why that occurs, because managers are making the determination of what is required. There is always the possibility to staff non-imperatively under certain sets of circumstances where you give people the opportunity to get training. That system appears to be working, and non-imperative is used appropriately. People are given the training. There is a possibility for them to get extensions.

The issues arise when you have people who are in unilingual positions and do not have the same access to training because it is not needed to do their job, but then it affects their potential for

personne responsable du recrutement. Il y a d'autres éléments en jeu ici. J'ai de la difficulté à obtenir un consensus pour ce qui est de la meilleure chose à faire. Ce que les gens me disent, entre autres, c'est que pendant des années, nous nous sommes battus pour permettre la mobilité entre les ministères et diversifier l'expérience des employés, et maintenant que c'est ce qu'on a, on se plaint.

De plus, on me dit que les employés se déplacent au sein du gouvernement; ils ne quittent pas la fonction publique.

**Le sénateur Dallaire :** C'est encore pire. On permet aux employés d'acquérir de l'expérience et de développer leurs compétences, mais on n'assure aucune continuité au sein des différentes organisations en les laissant se déplacer d'un ministère à l'autre. Ils ne restent même pas dans l'organisation.

J'aimerais un jour faire comparaître le grand manitou des ressources humaines pour qu'il nous dise comment les politiques globales en matière de RH sont manœuvrées.

J'aimerais que vous nous disiez si vous avez observé des liens ou des tendances entre le recrutement et la langue. Par exemple, est-il possible que des minorités visibles francophones — notamment des Caraïbes — aient de la difficulté à joindre la fonction publique parce qu'elles ne sont pas bilingues et qu'il n'y a pas suffisamment de postes unilingues français offerts? Qu'en est-il des Canadiens d'origine indienne? Y a-t-il des barrières linguistiques? Prenez-vous des initiatives en ce sens?

Par exemple, dans l'armée, les personnes unilingues devaient suivre un cours de langue et pouvaient ensuite occuper n'importe quel poste. Y a-t-il une politique semblable en vigueur dans la fonction publique, ou est-ce que les candidats démontrent ce qu'ils ont à offrir et ensuite vous décidez si vous les voulez ou pas?

**Mme Barrados :** Chaque poste est désigné bilingue ou non. Si un poste ne nécessite pas la maîtrise des deux langues officielles, il revient au gestionnaire de fixer les exigences linguistiques requises. Les consignes à respecter sont les suivantes : si vous fournissez des services au public ou si vous supervisez du personnel, vous devez être bilingue. Si vous êtes un cadre, vous devez avoir le niveau CBC.

On pourrait tenir des discussions pour déterminer si ces désignations sont adéquates. J'ai remarqué que nous avions le niveau ABC, A étant le plus bas et C le plus haut. Le niveau A a pratiquement disparu. Il semble qu'on ait davantage eu recours aux désignations avec le temps. J'ignore pourquoi, étant donné que ce sont les gestionnaires qui déterminent les exigences requises. Il y a toujours la possibilité de doter des postes de façon non impérative dans certaines circonstances où les employés ont la possibilité de recevoir une formation. Cette façon de faire semble bien fonctionner, et la dotation non impérative est utilisée adéquatement. Les gens reçoivent une formation et peuvent obtenir une prolongation.

Des problèmes se posent lorsque des gens qui occupent des postes unilingues n'ont pas le même accès à la formation linguistique sous prétexte que ce n'est pas nécessaire dans le

promotion. That is more of an issue in terms of one's career opportunities.

We have not really run into huge difficulties in not being able to get sufficient pools of people, except for some of the specialty areas.

**Senator Dallaire:** So there are no problems of language and visible minorities because there are enough Franco-jobs out there to absorb the 8 or 9 or 10 per cent of visible minorities you would need in the public service, or are there any areas where you think that, because of the language skill, they just cannot get to first base?

**Ms. Barrados:** It is the specialty areas where we have problems. Right now, we are short in some of the financial areas. We are short in some of the medical areas. That can be a real problem because even if you staff non-imperatively, giving people two years to get the language, you need the person there right away, but you have to send them on training so you are without the person for two years. In those areas, we are having more difficulties.

**Senator Dallaire:** Madam Chair, we are continuously getting word that there is racism in regards to hiring practices in this country in regards to visible minorities. I hear it in Quebec and Montreal all the time. Yet, we do not seem to be able to fill the numbers. I do not understand the disconnect that exists between having many people and many jobs available, but the recruiting not being linked. At DND, which is different, they discovered they had to hire a whole bunch of Haitians.

**The Chair:** As you know, our terms of reference are alleged discrimination. I think that you have used the term "racism." We did put in our report that we thought there was systemic racism, which is a definition according to the courts, so we do not use that term loosely or lightly.

On one hand, we want to make sure there is no overt racism; on the other hand, we do not want to unfairly target people within the Public Service Commission and say they are racist when in fact they are not. We have this in our report and I urge people listening to the committee to read our report on that issue.

I think we will be calling more witnesses and will continue to deal with this issue. However, we have to continue.

Senator, as you know, we have been on this issue and we do not intend to give up. We have asked for and received an extension of our mandate. If anything else, we will be persistent

cadre de leurs fonctions, mais il s'avère que cela diminue leurs chances d'obtenir une promotion. Il s'agit d'un problème qui touche davantage les possibilités d'avancement.

Nous n'avons jamais eu beaucoup de difficulté à constituer des bassins suffisants de candidats, sauf dans certains domaines spécialisés.

**Le sénateur Dallaire :** Vous affirmez donc qu'il n'y a aucun problème en ce qui concerne la langue et les minorités visibles, car il existe suffisamment de postes unilingues français pour embaucher les huit, neuf ou dix pour cent des membres des minorités visibles qu'il faut engager dans la fonction publique. Y a-t-il des domaines où vous estimez que, en raison des compétences linguistiques, ils ne peuvent tout simplement pas obtenir un emploi?

**Mme Barrados :** C'est dans les domaines spécialisés que nous éprouvons des problèmes. En ce moment, nous manquons de personnel dans certains secteurs des domaines financier et médical. Cela peut constituer un réel problème, car même s'il s'agit d'un poste bilingue non impératif et qu'on donne deux ans au titulaire pour acquérir les compétences linguistiques nécessaires, celui-ci ne peut donc pas occuper ses fonctions immédiatement, alors qu'on a besoin de lui tout de suite. Dans ces domaines, les difficultés sont plus nombreuses.

**Le sénateur Dallaire :** Madame la présidente, nous entendons constamment dire que les minorités visibles sont victimes de racisme dans le cadre des processus d'embauche. J'entends ce commentaire couramment à Québec et à Montréal. Nous ne semblons pas être capables d'atteindre les objectifs. Je ne comprends pas comment se fait-il, malgré le grand nombre d'emplois disponibles, que le recrutement de minorités visibles soit difficile. Au ministère de la Défense, la situation est différente. On s'est rendu compte qu'il fallait embaucher de nombreux Haïtiens.

**La présidente :** Comme vous le savez, notre étude porte sur les cas de discrimination présumée. Je crois que vous avez employé le terme « racisme ». Nous avons écrit dans notre rapport que nous pensions qu'il y avait du racisme systémique, qui est un terme défini par les tribunaux, ce qui signifie que nous ne l'utilisons pas au sens large ni à la légère.

D'un côté, nous voulons veiller à ce qu'il n'y ait pas de racisme manifeste, et de l'autre, nous ne voulons pas viser injustement certaines personnes au sein de la Commission de la fonction publique en affirmant qu'elles sont racistes alors qu'en fait elles ne le sont pas. Nous l'indiquons dans notre rapport, et j'exhorte ceux et celles qui nous écoutent en ce moment à lire la partie de ce document qui porte là-dessus.

Je crois que nous convoquerons d'autres témoins et que nous continuerons de nous pencher sur cette question. Toutefois, pour l'instant, nous devons continuer.

Sénateur, comme vous le savez, nous étudions le problème depuis longtemps et nous n'avons pas l'intention d'arrêter là. Nous avons demandé et obtenu une prolongation de notre



and consistent in our dogging of this issue and trying to find some answers rather than just identifying the problems again.

Whether it is within Ms. Barrados' area or elsewhere, the question is "How do we get all of the players to take this seriously and to make a change?" If I interpret what Ms. Barrados is saying, she is doing what she can in her area, and it has had some limited results. However, the overall picture, for visible minorities, for example, is not a good one; it is going the other way. Obviously, we have to do something differently.

I have heard this contract issue being spoken of most dramatically. Anyone who gets a post-secondary education is thinking along career lines. If someone is sitting in Vancouver, will he or she come here on a short-term contract to get to know someone so that you might have a chance of getting a job? That is not how the world works. People have obligations, a family, perhaps; there are other issues. A person will not go and work on a short-term contract in the hope of getting a job; an individual will hang in where he or she is and see if a permanent position can be found. This is particularly true for younger people, given that they have less experience, et cetera.

Those are the issues we will be looking at. At this point, we are not saying we have the answers, although we did recommend some suggestions of accountability for key civil servants, and we will continue to look at that. I welcome any new recommendations for our next report from senators collectively or individually.

**Senator Oliver:** I was going to ask you to go through this collective staffing initiative, because I do not understand it, but there is not time to go through it. The chair has referred on a couple of occasions to a report by this committee, and the first recommendation was for bonuses.

The second recommendation says — and I quote:

The Committee recommends that the federal public service develop concrete means to implement its plan of action in order to ensure equal access to executive level positions and all occupational categories for each of the designated four groups.

I have discussed this recommendation with several visible minority groups in Canada, and they find it general. However, I want to know what you think it means and what steps you recommend.

**Ms. Barrados:** The only purpose with this complicated chart was to show that, if there is a concerted effort, if it involves many players and if it has many steps, you get a good result. If you leave it to individual decisions, you will not get that result. The only

échec. Une chose est certaine, nous allons être persistants et constants durant cette étude en profondeur en vue de trouver des solutions au lieu de simplement cerner encore une fois les problèmes.

Qu'elle concerne la CFP ou d'autres entités, la question est la suivante : Comment amener tous les acteurs à prendre cette situation au sérieux et à y remédier? Si j'ai bien compris Mme Barrados, elle a affirmé qu'elle faisait ce qu'elle pouvait dans son domaine et que les résultats étaient limités. Toutefois, dans l'ensemble, en ce qui concerne les minorités visibles, par exemple, la situation n'est pas très reluisante; en fait, elle se dégrade. De toute évidence, nous devons faire les choses autrement.

J'ai entendu parler de la question des employés contractuels d'une manière assez dramatique. Quiconque possède un diplôme d'études postsecondaires a un certain cheminement de carrière en tête. Est-ce qu'une personne de Vancouver viendra jusqu'ici pour un contrat de courte durée afin de connaître des gens qui lui permettront peut-être d'obtenir un emploi permanent? Ce n'est pas de cette façon que le monde fonctionne. Les gens ont des obligations, notamment une famille; il y a aussi d'autres considérations. Une personne n'acceptera pas un contrat de courte durée dans l'espoir d'obtenir un emploi permanent. Elle restera là où elle est pour voir si elle peut obtenir un poste permanent. Cela est particulièrement vrai pour les jeunes, étant donné qu'ils ont entre autres moins d'expérience.

Ce sont là les questions que nous allons examiner. À ce stade-ci, nous ne pouvons pas affirmer que nous avons trouvé les solutions, quoique nous ayons formulé certaines recommandations en matière de responsabilité en ce qui concerne les fonctionnaires qui occupent des postes clés. Nous continuerons d'étudier cet aspect. Je suis tout à fait prête à entendre d'autres recommandations pour notre prochain rapport de la part des sénateurs, collectivement ou individuellement.

**Le sénateur Oliver :** J'allais vous demander d'expliquer cette initiative de dotation collective, car je ne comprends pas de quoi il s'agit au juste, mais nous n'avons pas suffisamment de temps pour le faire. La présidente a fait référence à quelques reprises à un rapport publié par le comité qui contient des recommandations. La première concernait les primes des sous-ministres.

La deuxième recommandation se lit comme suit :

Que la fonction publique fédérale élabore des moyens concrets de mettre en œuvre son plan d'action afin de garantir un accès égal aux postes de direction et à toutes les catégories professionnelles pour chacun des groupes désignés.

J'ai discuté de cette recommandation avec plusieurs groupes de minorités visibles au Canada, et ils m'ont affirmé qu'ils la trouvaient générale. J'aimerais donc savoir ce que vous en pensez et quelles étapes devraient être suivies d'après vous.

**Mme Barrados :** Ce tableau complexe visait uniquement à montrer que, s'il y a un effort concerté, si de nombreux acteurs sont partie prenante et s'il y a de nombreuses étapes, on obtient un bon résultat. Si on s'en remet à la décision de chacun, on

point is that it takes effort and if a lot of people are working on these things you will get the results. We know how to do it, if we only turn our minds to doing it.

In terms of getting the concrete results, I come back to some of my comments about planning. There has to be a recognition on the part of the individual managers that they all play an important role in getting a more representative public service and that there is a commitment in those plans to improve the particular areas where they fall short. We have some departments that are actually doing quite well on diverse representation. The overall number is not very good, which means that if some are doing well, some are doing very poorly. Those individual plans are vital.

Following that, people such as me have to really watch the situation. We need to be proactive and get after them, saying "How are you doing? This is how you could do it better." Hence, the other thing we are doing is giving a lot of information on how to do it better and providing good examples.

Once those plans are out there, I would expect the system would hold people accountable for their plans. Accountability is important because the plan should be concrete. If the plan is not concrete, there are good questions to ask the people who author the plans. Once the plans are out there, then it is those strategies that have to come into play. A plan that you do not intend to deliver on is not a useful plan.

**Senator Oliver:** I would like to go to Mr. Rosenberg, with whom I have met and spoken to regarding some of the work he does. Could you tell us some of the things that the Visible Minority Champions Committee does? Who is it and what do they do?

**Ms. Barrados:** They are a committee of the government, and Mr. Rosenberg is the chair of the committee. Paula Green is very active in that. Perhaps she could give you specifics on what they do.

**Ms. Green:** These champions in each department are connected to the visible minority network within the department. So far, the group has had two meetings, and the enthusiasm is there amongst the champions to do something.

Priorities must be set; it is not sufficient to only define the issues. What must happen is that priorities must be set and a strategic plan of action must be produced. It will be implemented across the government. The committee is at the initial stages of formulating that plan.

**Senator Oliver:** Are these champions at a high level? Are they at the deputy minister or assistant deputy minister level?

n'obtient pas le même résultat. Ce qu'il faut retenir, c'est que cela nécessite des efforts, et si un grand nombre de gens mettent la main à la pâte, on obtient des résultats. Nous savons comment y parvenir, il suffit seulement de passer à l'action.

Quant à l'obtention de résultats concrets, je reviens aux commentaires que j'ai formulés au sujet de la planification. Les gestionnaires, de façon individuelle, doivent se rendre compte qu'ils ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que la fonction publique soit davantage représentative et que les plans en question comportent des mesures destinées à améliorer la situation dans les domaines où elle n'est pas aussi reluisante qu'elle devrait l'être. Certains ministères affichent d'assez bons résultats sur le plan de la représentation de la diversité. Dans l'ensemble toutefois, les chiffres ne sont pas très bons, ce qui signifie que, si certains s'en tirent bien, d'autres enregistrent un très mauvais bilan. Les plans individuels sont essentiels.

Cela dit, des gens comme moi doivent suivre la situation de près. Nous devons être proactifs et vérifier auprès des ministères l'état de la situation et leur expliquer comment ils peuvent s'améliorer. Par conséquent, nous leur fournissons beaucoup d'information sur la façon d'obtenir de meilleurs résultats et nous leur donnons également des exemples de réussite.

Une fois que les plans auront été définis, je m'attends à ce qu'on tienne responsables les personnes concernées de l'exécution de ces plans. La responsabilité est un élément important parce que les plans devraient être concrets. Sinon, nous aurons de sérieuses questions à poser à ceux qui les auront élaborés. Les stratégies énoncées dans les plans doivent être appliquées. Si on élabore un plan qu'on n'a pas l'intention de mettre en œuvre, il s'agit alors d'un travail inutile.

**Le sénateur Oliver :** Je voudrais maintenant parler de M. Rosenberg, avec qui je me suis entretenu au sujet du travail qu'il accomplit. Pouvez-vous nous dire ce que fait le Comité des champions sur les minorités visibles? Décrivez-nous ce comité et ce qu'il fait.

**Mme Barrados :** Il s'agit d'un comité au sein du gouvernement, dont M. Rosenberg est le président. Paula Green participe activement aux travaux de ce comité et elle pourrait peut-être vous donner des détails au sujet de ce qu'il fait.

**Mme Green :** Les champions dans chaque ministère sont rattachés au réseau des minorités visibles du ministère. Jusqu'à maintenant, le comité a tenu deux réunions, et je peux vous dire que les champions sont très motivés à faire bouger les choses.

Des priorités doivent être établies, car il ne suffit pas de déterminer les problèmes. Des priorités doivent donc être définies et un plan d'action stratégique doit être élaboré. Ce plan sera mis en œuvre à l'échelle du gouvernement. Le comité vient de commencer à dresser ce plan.

**Le sénateur Oliver :** Ces champions occupent-ils des postes supérieurs? Occupent-ils des postes de sous-ministre ou de sous-ministre adjoint?



**Ms. Green:** Morris Rosenberg is a deputy minister. The majority of them are assistant deputy ministers, while some are regional directors general and others are directors general. I do not think there is anyone below that level.

**Senator Oliver:** How long ago was the last meeting?

**Ms. Green:** The last meeting was a couple of weeks ago.

**Senator Oliver:** Ms. Barrados, in your role as head of the Public Service Commission, do you have a regular opportunity to meet with the Clerk of the Privy Council to discuss these issues, or is there a forum for you to discuss them?

**Ms. Barrados:** I meet with the associate clerk regularly. I meet with the clerk, whenever I have a set of reports or specific sets of issues, but I tend to meet more regularly with the associate clerk. I participate in a number of deputy forums where I do raise these issues.

**Senator Oliver:** In the past, Alex Himelfarb, a former clerk, has appeared before this committee on these issues. It may be a good idea for the current clerk to appear as well to address these issues. It might be useful.

**Ms. Barrados:** The clerk is the titular head of the public service.

**The Chair:** Senator, it is our intention to call him, so we will have an opportunity. I think Senator Munson had a short intervention.

**Senator Munson:** I was curious about the word "accountable." In the private sector, if a manager is held accountable, things can happen to him or her if he or she does not account for following the direction that is given. What do you mean by the word "accountable" for such strategic plans? How accountable does a person have to be? Does that person have to deliver target numbers and, if not, what happens to that person if there is a failure in the public service?

**Ms. Barrados:** The accountabilities work in different ways. My part of the accountabilities, which is the staffing and recruitment, requires reports; we monitor what happens, we write back reports. If there are serious problems, we will go in and do more work in those areas. If we cannot correct them, we will actually remove some of the delegations, or put conditions on them.

We have a range of things we can do, and we do them.

**Senator Munson:** What does "conditions on the delegations" mean?

**Ms. Barrados:** The delegation involves the authority to make an appointment to sit with the commission. If that is not working well, the commission can actually remove it and put a department or agency under receivership, if you like. They are actually doing

**Mme Green :** Morris Rosenberg est sous-ministre. La majorité d'entre eux sont sous-ministres adjoints, tandis que certains sont des directeurs généraux régionaux et d'autres des directeurs généraux. Je ne crois pas qu'il y en ait qui occupent des postes de niveau inférieur à ceux-là.

**Le sénateur Oliver :** Quand a eu lieu la dernière réunion?

**Mme Green :** C'était il y a deux semaines.

**Le sénateur Oliver :** Madame Barrados, en tant que présidente de la Commission de la fonction publique, avez-vous l'occasion de rencontrer régulièrement le greffier du Conseil privé pour discuter de ces questions, ou existe-t-il une tribune qui vous permet d'en discuter?

**Mme Barrados :** Je rencontre régulièrement le greffier adjoint. Je m'entretiens avec le greffier lorsque j'ai besoin de discuter avec lui de certains rapports ou d'une série de questions précises, mais je discute plus souvent avec le greffier adjoint. Je participe également à un certain nombre de rencontres entre les sous-ministres, où je peux soulever ces questions.

**Le sénateur Oliver :** Dans le passé, Alex Himelfarb, un ancien greffier du Conseil privé, a comparu devant le comité au sujet de ces questions. Il serait bon que le greffier actuel fasse de même. Ce serait utile.

**Mme Barrados :** Le greffier est le chef nominal de la fonction publique.

**La présidente :** Monsieur le sénateur, nous avons l'intention de le convoquer, alors nous aurons l'occasion de discuter avec lui. Je crois que le sénateur Munson veut intervenir brièvement.

**Le sénateur Munson :** Le mot « responsable » m'intrigue. Dans le secteur privé, si un gestionnaire est responsable, cela signifie que s'il ne rend pas compte de l'application des directives qui lui ont été données, il pourrait subir des conséquences. Qu'entendez-vous par « responsable » en ce qui concerne les plans stratégiques? Dans quelle mesure une personne est responsable? Doit-elle montrer que les cibles ont été atteintes et, sinon, que lui arrive-t-il si on constate des lacunes au sein de la fonction publique?

**Mme Barrados :** La responsabilité est différente selon les cas. Pour ma part, ma responsabilité, qui concerne la dotation et le recrutement, consiste à présenter des rapports sur l'état de la situation. Si de sérieux problèmes sont relevés, nous déployons davantage d'efforts dans les domaines concernés afin d'y remédier. Si les choses ne s'améliorent pas, nous retirons certains pouvoirs qui avaient été délégués ou nous y rattachons certaines conditions.

Diverses options s'offrent à nous.

**Le sénateur Munson :** Qu'entendez-vous par « conditions »?

**Mme Barrados :** Un des pouvoirs que nous déléguons est celui de procéder à des nominations. S'il y a un problème à cet égard, la Commission a le droit de retirer ce pouvoir et de le confier à un ministère ou à un organisme gouvernemental. C'est lui qui serait

the appointments. Otherwise, we can impose conditions or can make recommendations that have power associated with them because of this ability.

On the overall management, that is the relationship that goes within a department, and it is hierarchical. It is then the relationship between the deputy minister and the minister and the clerk.

**Senator Munson:** I do not know if we had mentioned the reference in your report about the decline in the percentage of appointments of women in the public service. It was in 2006-07, 56.9 to 55.6 from 2005-06 to 2006-07. What is the driving force behind that decline?

**Ms. Barrados:** I did not see that as one that merited too much worry on my part because of the fact that it is above the workforce availability.

**Senator Munson:** I see.

**Ms. Barrados:** I usually get the opposite question, namely, why we have so few men. It is in large part a function of the kinds of occupations that are being staffed.

**The Chair:** Thank you for appearing before us again. You are patiently but persistently continuing to change the face of the public service to more truly represent Canadians. What you have said is that there are sufficient Canadians in all pools that could avail themselves of a position in the public service if we changed our methodology of reaching them and our persistence in providing opportunities for them.

I can assure you that our patience on the committee is a little less than yours. We will be changing some of our recommendations from generalities to more specific comments to ensure that there is follow up simply because of what you say, that there are many players. We want to bring them together to say what we are doing now is not satisfactory. We can do better as a country and as a public service. Your dedication to this issue and your availability is very much appreciated by the committee.

We have before us now Mr. Fo Niemi, Director General, Center for Research-Action on Race Relations, and Dr. Igbo Natufe, President of the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service. The third member at the table is Adelaide Bustamante.

**Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:** She will intervene. She is the chief ethical officer of the NCVM.

**The Chair:** Welcome. Again, if there are opening statements, we would ask you to make some comments, and then we would like to go to questioning. I know you sat in for part of the last witnesses. We do want to leave time for senators' questions on our studies.

chargé d'effectuer les nominations. Sinon, nous pouvons imposer des conditions ou formuler des recommandations pour qu'ils obtiennent les prérogatives nécessaires.

En ce qui concerne la gestion dans son ensemble, au sein d'un ministère, les rapports sont hiérarchiques. Il y a la relation entre le sous-ministre, le ministre et le greffier.

**Le sénateur Munson :** Je ne sais pas si nous avons parlé du fait que vous mentionnez dans votre rapport que le pourcentage de nominations des femmes dans la fonction publique a diminué. Entre 2005-2006 et 2006-2007, il est passé de 56,9 à 55,6. Qu'est-ce qui explique cette baisse?

**Mme Barrados :** Ce recul ne m'inquiète pas beaucoup puisque le pourcentage est supérieur à la disponibilité au sein de la population active.

**Le sénateur Munson :** Je vois.

**Mme Barrados :** Habituellement, on me demande le contraire, c'est-à-dire pourquoi il y a si peu d'hommes. Cette situation est attribuable en majeure partie au type de postes qui sont pourvus.

**La présidente :** Je vous remercie d'avoir comparu encore une fois devant nous. Vous travaillez patiemment et de façon continue à modifier la composition de la fonction publique de sorte qu'elle soit véritablement représentative de la population canadienne. Vous avez affirmé qu'il existe suffisamment de candidats dans tous les domaines qui pourraient obtenir un poste au sein de la fonction publique si on modifiait nos méthodes pour les attirer et si on continuait à leur offrir des possibilités d'emploi.

Je peux vous affirmer que le comité a un peu moins de patience que vous. Nous allons modifier certaines de nos recommandations de façon à ce qu'elles soient plus précises en vue de nous assurer qu'il y ait un suivi, étant donné que vous avez dit qu'il y a de nombreux acteurs. Nous voulons qu'ils sachent que ce que nous faisons en ce moment n'est pas satisfaisant. Nous pouvons faire mieux en tant que pays et en tant que fonction publique. Votre engagement à l'égard de cette question et votre disponibilité sont grandement appréciés par le comité.

Nous accueillons maintenant M. Fo Niemi, directeur général du Centre de recherche-action sur les relations raciales, et M. Igbo Natufe, président du Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale. La troisième personne est Mme Adelaide Bustamante.

**Igbo Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale :** Elle prendra également la parole. Elle est la responsable des questions d'éthique au Conseil.

**La présidente :** Je vous souhaite la bienvenue. Si vous avez un exposé à faire, je vous demanderais de le faire maintenant, et ensuite nous passerons aux questions. Je sais que vous avez entendu une partie des échanges que nous avons eus avec les autres témoins. Nous voulons faire en sorte que les sénateurs aient le temps de poser des questions.



**Mr. Natufe:** Thank you very much, honourable senators. I thank you for inviting us to appear before this committee to hear our position on the subject matter.

The National Council of Visible Minorities was established in 1999, arising from the initiative of three departments with networks in the civil service. Over the years, we have been articulating the interests and concerns of the VM community in the civil service and noticing a consistent pattern of under-representation of the community in all ranks in the civil service, particularly at the middle senior ranks in the civil service.

This evening, I will provide a brief outlook of the organization and the challenges we are facing and also recommend what we believe are practical steps for this committee to consider.

We held our last conference just two months ago. The first one was in 1999, where we had over 200 participants. At the last conference, we had close to 500 participants from across the country, from across federal departments and agencies.

Our mission is to play a catalytic role in the federal civil service to promote visible minorities across departments and agencies to ensure that we are fully represented in the Canadian mosaic.

Our mission is to be the voice of visible minorities in the federal public service. We do that by engaging in dialogue around federal government decision-making tables on how to build a representative federal public service that enhances service to the Canadian public while promoting the democratic values of the Canadian society.

The NCVM is a non-union, not-for-profit, voluntary organization that represents all federal public servants who are in the VM category group as defined in the Employment Equity Act. Our membership also includes retired visible minority civil servants and non-visible minorities who agree with the terms of reference of the organization, and they can be appointed to serve on advisory capacities.

We have six regional councils or executives in the country: Atlantic, Quebec, NCR, Ontario, central, and the West. The governance structure basically revolves around the national executive, elected at our national annual general meeting, with five members on the council, and then the six regional directors are elected at their own regional general meetings.

We also have departmental agency networks or committees. Currently, we have established committees in departments and agencies for about 25 federal agencies and departments.

Part of the governance structure is also an advisory committee, which is composed of senior visible minority civil servants who have managerial and policy background. They provide advice for us in the council.

**M. Natufe :** Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs. Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant votre comité afin que vous puissiez entendre notre point de vue sur le sujet.

Le Conseil national des minorités visibles a été créé en 1999 à l'initiative de trois ministères qui avaient établi des réseaux au sein de la fonction publique. Au fil des ans, nous avons exprimé les intérêts et les préoccupations des minorités visibles de la fonction publique et nous avons remarqué que ce groupe était constamment sous-représenté à tous les échelons de la fonction publique, surtout à l'échelon intermédiaire.

Ce soir, je vais vous donner un bref aperçu de notre organisme et des défis auxquels nous sommes confrontés et je vais aussi recommander des mesures qui sont d'ordre pratique selon nous et que le comité devrait examiner.

Notre dernière conférence a eu lieu il y a deux mois seulement. La première s'est tenue en 1999 et elle avait attiré plus de 200 participants. À la dernière conférence, nous avons accueilli près de 500 participants de partout au pays provenant de ministères et d'organismes fédéraux.

Notre mission consiste à jouer un rôle de catalyseur au sein de la fonction publique fédérale afin de promouvoir les minorités visibles dans les ministères et les organismes gouvernementaux pour faire en sorte qu'elles soient représentées comme il se doit au sein de la fonction publique canadienne.

Nous sommes aussi la voix des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. À ce titre, lors des rencontres au sein du gouvernement fédéral où se prennent les décisions, nous amorçons le dialogue sur les façons de bâtir une fonction publique fédérale desservant toujours mieux le public canadien tout en affirmant les valeurs démocratiques de la société canadienne.

Le CNMV est un organisme bénévole sans but lucratif et non syndiqué qui représente tous les fonctionnaires fédéraux qui appartiennent au groupe des minorités visibles tel qu'il est défini dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Les employés retraités qui font partie de ce groupe comptent également parmi nos membres tout comme les employés des minorités non visibles qui appuient notre mandat. Ces derniers peuvent être désignés pour siéger au comité consultatif.

Nous avons des bureaux dans six régions du Canada : l'Atlantique, le Québec, la région de la capitale nationale, l'Ontario, le Centre et l'Ouest. La structure de notre organisme est axée essentiellement sur l'exécutif national, dont les cinq membres sont élus lors de l'assemblée générale annuelle. Chacun des six directeurs régionaux est élu au cours d'une assemblée régionale.

En outre, il existe des comités au sein des ministères et des organismes gouvernementaux. Jusqu'à maintenant, nous avons mis sur pied des comités dans environ 25 organismes et ministères fédéraux.

Nous comptons aussi un comité consultatif, qui se compose de hauts fonctionnaires membres des minorités visibles qui ont de l'expérience en gestion et dans le domaine des politiques. Ils ont pour tâche de conseiller le CNMV.

In looking at the issue of representation of visible minorities, we are confronted with a question of whether or not there is discrimination. We will look at this from two perspectives: The question of representation, and the corporate culture within which we operate within the system, how this impacts on the hiring process.

With regards to representation, we notice that, in the demographics some 40 years ago, visible minorities made up about 2 per cent of the Canadian population. That has changed dramatically over the years. In fact, by the year 2017, it is estimated that one in five Canadians will be a member of a visible minority group, which is a substantial increase from 40 years ago.

Why include visible minorities in civil service representation? We believe that there is a strong business case to make because visible minorities from all communities that we represent bring to this country vast knowledge and various training and, of course, a vast linguistic profile.

All this, we believe, will help to improve our process of attracting the best and brightest, which we feel will enhance the civil service of Canada, and of course to provide a diverse base in our decision-making process and to enhance Canada's competitiveness in the global marketplace. As we all know, as the world becomes so increasingly globalized and small, key knowledge in particular areas becomes very important in international trade, commerce, and diplomacy. This is one tangible element that members of the visible minority group bring to the Canadian mosaic.

We are here because of a legislative imperative, the Employment Equity Act, with which we are all familiar. The act by itself was put in place to assure equality in the workplace, so that no person shall be denied employment opportunities based on reasons unrelated to his or her ability, and to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, Aboriginals, persons with disabilities and persons from visible minority communities.

Two imperatives come to mind when we look at the EE Act. One is the recognition that there has been or there are still discriminatory hiring practices that disadvantage these four EE groups. This imperative of the act is that departments and agencies should implement special measures to address these anomalies.

Over the years, while women, Aboriginal persons, and persons with disabilities are well represented in the federal civil service, visible minorities remain under-represented. In the recent report by the Public Service Commission, which we acknowledge, it was said that the persistent under-representation of visible minorities in the public service, if not checked, if not addressed properly, could become seriously aggravated. In fact, we notice a drop from 9.8 in 2005-06 to 8.7 in 2006-07.

Lorsque nous nous penchons sur la question de la représentation des minorités visibles, nous nous demandons forcément s'il existe de la discrimination. Nous allons étudier cette question en examinant deux aspects, à savoir la représentation et l'influence de la culture de la fonction publique sur le processus d'embauche.

Pour ce qui est de la représentation, nous remarquons que selon les données démographiques d'il y a 40 ans, les minorités visibles représentaient alors 2 p. 100 de la population canadienne. La situation a énormément changé depuis. En fait, d'ici 2017, on estime qu'un Canadien sur cinq fera partie d'une minorité visible, une augmentation considérable depuis 40 ans.

Pourquoi faut-il inclure les minorités visibles dans la représentation de la fonction publique? Nous croyons qu'il y a beaucoup d'avantages convainquants à cela parce que les minorités visibles de toutes les collectivités que nous représentons apportent au pays énormément de connaissances, diverses formations et bien sûr, un vaste profil linguistique.

Nous estimons que toutes ces qualités nous aideront à améliorer notre stratégie pour attirer les meilleurs éléments, ce qui améliorera la fonction publique du Canada et bien sûr, favorisera la diversité des points de vue dans la prise de décisions en plus d'améliorer le caractère concurrentiel du Canada sur le marché international. Comme nous le savons tous, avec la mondialisation, le monde semble toujours plus petit et il est très important de détenir des connaissances de pointe dans des domaines particuliers pour se tailler une place dans le commerce international et la diplomatie. C'est un élément tangible que les membres des minorités visibles apportent à la mosaïque canadienne.

Nous sommes ici en raison d'un impératif législatif, de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, que nous connaissons tous très bien. Cette loi elle-même a été mise en place pour réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles.

Il y a deux impératifs qui sautent aux yeux quand on examine la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Pour commencer, il faut admettre qu'il y a encore des pratiques d'embauche discriminatoires qui désavantagent ces quatre groupes. Il est impératif selon la Loi que les ministères et organismes se dotent de mesures spéciales pour corriger ces anomalies.

Même si depuis quelques années, les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées sont bien représentés dans la fonction publique fédérale, les minorités visibles demeurent sous-représentées. Selon un rapport publié récemment par la Commission de la fonction publique, dont nous prenons acte, la sous-représentation persistante des minorités visibles dans la fonction publique pourrait s'aggraver sérieusement si l'on ne vérifie pas la situation, si l'on ne fait rien pour y remédier. En fait, nous remarquons une diminution de la représentation, qui est passée de 9,8 en 2005-2006 à 8,7 en 2006-2007.



When we compare the public service to the private sector, we find that the private sector has been doing much better. Therefore, the question that we constantly ask, which we want this honourable committee to help us find answers to, is why the other three groups have gained representation while visible minorities have not. In the private sector, it is recognized that in Canadian society racial discrimination continues to be a major factor in the distribution of opportunities.

I am referring to a study that was done here, and in a recent study done by Catalyst, where it is recognized that almost 47 per cent of visible minorities report that they were held to a higher standard of performance than their peers. We frequently hear some jokes in the corridors that you have to have a master's degree as a visible minority to be accepted to do what a non-visible minority with a high school degree would do.

In the course of looking at how we can bring change and inclusion to the federal public service, we also have to recognize some of the obstacles that are in the way. Here I quote the Deputy Minister Champion, Mr. Morris Rosenberg, who said:

There is much more to be done as demonstrated by the result of two consecutive Public Service Employee Surveys showing more than one third of visible minorities have felt discrimination — twice the overall rate.

Again, I refer to the Public Service Commission Annual Report of 2006-07 — and I quote:

Preliminary findings showed that visible minorities applied in a rate of twice their availability in the Canadian workforce and, on average, submitted eight applications per applicant. Among all applicants, visible minorities were the most educated, with over half of them having completed bachelor's or higher degrees.

Visible minorities fully support the merit principle. We welcome the clerk's renewal policy, which calls for the hiring of the best and the brightest, but we wonder if we are included in the category of the "best and the brightest," even though we are recognized to be the most educated and the most qualified of the four groups.

We also wonder about the tremendous improvement of women in the civil service, which we applaud, by the way, we welcome, and we feel it is the right thing to do. We feel it is the right thing to do because it has to be done, but unfortunately, by implication, the progress made by women excludes visible minority women. Therefore, visible minority women face what we call a double jeopardy.

Quand on compare la fonction publique au secteur privé, on constate que la situation est bien meilleure dans le secteur privé. Du coup, nous posons constamment la même question et voulons que cet éminent comité nous aide à y trouver réponse : pourquoi les trois autres groupes ont-ils accru leur représentativité, contrairement aux minorités visibles. Dans le secteur privé, il est admis que dans la société canadienne, la discrimination raciale compte toujours parmi les facteurs importants qui déterminent les bénéficiaires des occasions qui se présentent.

Selon une étude menée ici récemment par Catalyst, presque 47 p. 100 des membres des minorités visibles indiquent avoir été tenus d'atteindre des normes de rendement supérieures à celles de leurs pairs. On entend souvent à la blague dans les coulisses que quand on fait partie d'une minorité visible, il faut avoir une maîtrise pour pouvoir faire ce qu'une personne qui ne fait pas partie d'une minorité visible peut faire avec un diplôme d'études secondaires.

Comme nous nous demandons comment nous pouvons faire changer les choses et rendre la fonction publique plus inclusive, nous devons reconnaître qu'il y a des obstacles sur la route. Je cite ici le sous-ministre champion, M. Morris Rosenberg, qui a dit :

Il en reste encore beaucoup à accomplir : c'est ce qu'indiquent les résultats des deux sondages menés auprès des fonctionnaires, qui révèlent que plus du tiers des membres des minorités visibles ont été victimes de discrimination, soit le double du taux global.

Encore une fois, je vous cite le Rapport annuel 2006-2007 de la Commission de la fonction publique :

Les constatations préliminaires ont montré que le taux des demandes d'emploi en provenance des membres des minorités visibles était deux fois plus élevé que le taux de leur disponibilité sur le marché du travail au Canada. En outre, chaque postulant ou postulante membre des minorités visibles a présenté, en moyenne, huit demandes d'emploi. Les membres des minorités visibles étaient les plus scolarisés de tous les postulants et postulantes; en effet, plus de la moitié d'entre eux était titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme de cycle supérieur.

Les minorités visibles appuient totalement le principe du mérite. Nous voyons d'un très bon œil la politique de renouvellement qui prévoit des mesures pour embaucher les meilleurs éléments, mais nous nous demandons si nous faisons partie de la catégorie des « meilleurs éléments », même s'il est reconnu que nous formons le groupe le plus scolarisé et le plus qualifié des quatre.

Nous nous interrogeons aussi sur l'amélioration exceptionnelle de la situation des femmes dans la fonction publique, que nous applaudissons, soit dit en passant, qui nous réjouit et qui nous semble la bonne chose à faire. Nous pensons que c'est la bonne chose à faire parce qu'il faut leur faire une place, mais malheureusement, les femmes membres des minorités visibles sont implicitement exclues des avancées des femmes. Du coup, les femmes qui font partie d'une minorité visible sont doublement désavantagées.

We also applaud the improvement on the increase in numbers of persons with disabilities and Aboriginals, but we wonder why this does not extend to our community.

We, the NCVM, are trying to engage deputy ministers, beginning with our DM Champion and other senior management, in the process of providing leadership in the civil service that will make these agencies and departments adhere to the imperatives of the EE Act. We regard the question of employment equity as a human rights issue.

We are also working with network chairs to engage managers of their various departments and organizations to see that these issues are addressed. We recognize that over the years there has been some progress made with the appointment of visible minorities to the senior level. We are engaging those in the EX category, the VM community, in the work of the NCVM and to also seek their advice and counsel, and also for them to come as mentors to visible minorities in the middle and lower ranks of the hierarchy.

What has been done in the past to address this issue? One of the instruments was the report *Embracing Change*. In June 2000, it gave itself a strategic benchmark to increase visible minority representation in the civil service. It set a benchmark of one in five in recruitment acting appointments and EX appointments in the civil service. The progress report has been very modest, with a net gain of close to 6,000 employed over the years, and those in the EA category have seen an increase from 100 in 2000 to 220 in 2005.

Overall, however, the evaluation of the *Embracing Change* can be said to be a retrogressive because instead of one in five we have one in 10 of all new hires. In fact, the Public Service Commission, in its employment equity report of 2004-05, said:

To keep pace with the changing demographic of the Canadian workforce, it will be necessary to intensify and re-energize measures to make the public service more representative.

We come to you this evening with five recommendations for your consideration. First, we ask that Parliament appoint a commissioner of employment equity, with full legislative power and authority to ensure that federal departments and agencies comply with the EE Act by addressing the under-representation of visible minorities in the federal public service, and ensuring that the recruitment and promotion processes are based on fairness, equity, openness and transparency. Visible minorities do not want to be denied that. We want to take part in the process, but we want it to be fair and transparent too. Second, we recommend that Parliament review the EE Act with strict compliance regulations that are results oriented. Third, we believe there should be new special measures similar to *Embracing Change* but with stronger enforcement and accountability to bring credibility to the system. Fourth, departments and agencies should

Nous sommes également ravis de la hausse du nombre de personnes handicapées et d'Autochtones dans la fonction publique, mais nous nous demandons pourquoi il n'en va pas de même de notre groupe.

Nous, le CNMV, essayons de mobiliser les sous-ministres, à commencer par notre SM champion et les autres hauts fonctionnaires, afin de stimuler le leadership dans la fonction publique pour que ces organismes et ministères adhèrent aux impératifs de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Pour nous, l'équité en matière d'emploi est un droit de la personne.

Nous travaillons également avec les présidents de réseaux pour mobiliser les gestionnaires des divers ministères et organismes, afin de corriger la situation. Nous reconnaissons qu'il y a eu des progrès au fil du temps et qu'il y a des membres des minorités visibles qui occupent des postes de direction. Nous mettons à contribution les membres des minorités visibles qui font partie du groupe des EX, afin qu'ils collaborent avec le CNMV, qu'ils le conseillent et qu'ils deviennent des mentors des minorités visibles aux échelons intermédiaires et inférieurs de la hiérarchie.

Qu'a-t-on fait jusqu'à maintenant pour résoudre le problème? Il y a d'abord eu le rapport *Faire place au changement*. En juin 2000, la fonction publique s'est dotée de repères stratégiques pour faire augmenter la représentation des minorités visibles dans son effectif. Elle s'est fixé un objectif repère d'un sur cinq pour le recrutement, les fonctions intérimaires et les nominations à des postes de niveau EX dans la fonction publique. Le rapport d'étape fait état d'un gain net modeste de près de 6 000 employés au fil du temps, et le nombre d'employés provenant de minorités visibles dans la catégorie de la direction est passé de 100 en l'an 2000 à 220 en 2005.

Toutefois, l'évaluation de *Faire place au changement* nous porte à conclure à une régression, parce que les nouvelles embauches dans notre groupe représentent une personne sur dix plutôt qu'une personne sur cinq. En fait, dans son rapport sur l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale de 2004-2005, la CFP a indiqué ce qui suit :

Pour suivre le rythme de l'évolution démographique de la main-d'œuvre canadienne, il faudra intensifier et dynamiser nos interventions afin que la fonction publique reflète plus fidèlement la population canadienne qu'elle sert.

Nous vous présentons ce soir cinq recommandations auxquelles nous vous demandons de réfléchir. Premièrement, nous demandons au Parlement de nommer un commissaire à l'équité en emploi et de lui conférer le pouvoir et l'autorité de veiller à ce que les ministères et les organismes fédéraux respectent la Loi sur l'équité en matière d'emploi en examinant le problème de la sous-représentation des minorités visibles dans la fonction publique et en s'assurant que le processus de recrutement et de promotion tient compte des principes de l'équité, de l'ouverture et de la transparence. Les minorités visibles ne veulent pas y renoncer. Nous voulons faire partie du processus, mais nous voulons que ce soit avec équité et transparence. Deuxièmement, nous recommandons que le Parlement modifie la Loi sur l'équité en matière d'emploi en y ajoutant des règles strictes sur la conformité axée sur les résultats. Troisièmement, nous croyons



incorporate employment equity in the human resources portfolios. Finally, we recommend that departments and agencies be compelled to offer suitable employment to qualified visible minority graduates currently stuck at entry-levels well below their qualifications and skills.

**The Chair:** Thank you, Mr. Natufe.

I shall now turn to Mr. Niemi. We have the benefit of written presentations; I am hoping that you can present short introductory remarks to leave us time for questions. I do not know if that would be unfair, Mr. Niemi; I know that you have a five- or six-page document. If there is a way to hit the high points of it, I assure you that the members will read the full text.

[Translation]

**Fo Niemi, Executive Director, Centre for Research-Action on Race Relations:** Thank you, Madam Chair. I am going to summarize my presentation and I will make my remarks in both official languages.

We are from Montreal. We are a non-profit organization working in the area of employment equity since 1983. We do so on several levels: research, education, consultation, training for employers and unions. Since 2000-2001, we have increasingly provided a service to assist and support victims of discrimination based on race, religion and ethnicity, as well as other grounds such as gender and disability.

With this service, we have been able, in recent years, to develop perspectives and expertise not only on employment equity, but also on the effectiveness of our mechanisms that protect human rights. I emphasize our mechanisms, because we work in a federal system at both federal and provincial levels, and the Canadian system for the protection of human rights comprises a number of organizations, including the Canadian Human Rights Commission.

We have had a caseload of about 400 active files in recent years. Currently, we have, I believe, a dozen or so cases before the Canadian Human Rights Commission and other administrative bodies, not only in Montreal, but also in Vancouver and Toronto. In federal jurisdiction, we are able to assist people with their dealings and communications with administrative mechanisms of recourse.

As to employment equity, discrimination and equality in the public service, our involvement can be summed up as follows: we believe first and foremost that another dimension must perhaps be added to the debate on employment equity. It is more than a matter of economic equity and equality of opportunity in the

qu'il devrait y avoir de nouvelles mesures spéciales semblables à celles dont fait état le plan d'action Faire place au changement, mais visant une application et une responsabilisation plus fortes afin de crédibiliser la structure. Quatrièmement, que les ministères et les organismes intègrent l'équité en emploi à leurs portefeuilles des RH. Enfin, nous recommandons que les ministères et organismes soient tenus d'offrir un emploi convenable aux membres de minorités visibles qualifiés et diplômés qui ne parviennent pas à dépasser les niveaux d'entrée, qui correspondent peu à leurs qualifications et leurs compétences.

**Le président :** Merci, monsieur Natufe.

Je vais maintenant céder la parole à M. Niemi. Nous avons la chance d'avoir des mémoires écrits; j'espère que vous pourrez être bref dans votre déclaration d'ouverture afin de nous laisser du temps pour les questions. Je ne sais pas si c'est pas injuste, monsieur Niemi; je sais que vous avez un document de cinq ou six pages. Si vous pouvez en mentionner les points saillants, je vous garantis que les sénateurs vont lire le texte intégral.

[Français]

**Fo Niemi, directeur général, Centre de recherche-action sur les relations raciales :** Merci, madame la présidente. Je vais résumer ma présentation et je vais faire mon intervention dans les deux langues officielles.

Nous venons de Montréal. Nous sommes un organisme sans but lucratif qui travaille sur la question de l'équité en matière d'emploi depuis 1983 et ce à plusieurs niveaux : la recherche, l'éducation, la consultation, la formation aux employeurs et aux syndicats; et de plus en plus, depuis l'an 2000, 2001, un service d'aide et d'accompagnement aux victimes de discrimination fondé sur la race, la religion, l'origine ethnique et d'autres motifs tels que le sexe et le handicap.

C'est avec ce service que nous avons pu développer, au cours de ces dernières années, des perspectives et des expériences sur non seulement la question de l'égalité en matière d'emploi, mais aussi l'efficacité de nos mécanismes de protection des droits de la personne. J'ai bien souligné nos mécanismes parce que nous travaillons dans un État fédéral, au fédéral et au provincial, et le régime canadien de protection des droits de la personne comporte plusieurs organismes, dont la Commission canadienne des droits de la personne.

Nous avons une charge de dossier d'à peu près 400 dossiers actifs au cours de ces dernières années. Nous avons des dossiers de juridiction fédérale. Actuellement nous avons, je crois, une douzaine de dossiers devant la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres organismes administratifs, non seulement à Montréal mais aussi à Vancouver et Toronto. Si c'est de juridiction fédérale, cela nous permet d'assister les gens, notamment dans leurs interactions et dans leurs communications avec des mécanismes administratifs de recours.

Sur la question de l'équité en matière d'emploi ainsi que la discrimination, l'égalité dans la fonction publique fédérale, notre intervention se résume ainsi : nous croyons, tout d'abord, qu'il faut peut-être ajouter une dimension additionnelle au débat sur l'équité en matière d'emploi parce que c'est plus qu'une question

public service. For us, employment equity in Canada means respect and the fulfilment of a commitment, a promise, a social contract that binds the Canadian crown with its citizens and its new permanent residents from visible minorities.

[English]

We believe that the public debate on employment equity in the public service too often focuses on data as well as legal and administrative technicalities and not enough on the broader principles of full citizenship and participation of people to all sectors of society, particularly minorities. Looking at the broader principles will hopefully re-engage the whole notion of the need of Canadians of visible minorities to feel a sense of belonging, of engagement between Crown and country, and a sense of loyalty to this concept and dream called Canada. It would be very hard for both young and old people of visible minorities to know that they cannot get a fair shot at a job in the public service even if they are competent. In this age of globalization and the fluid movement of people, capital and service, you can imagine that facing this wall of discrimination and resistance to integration in the federal public service can lead to alienation, division, tension and migration.

We suggest what former prime minister of France, Lionel Jospin, said: We have to tackle and eliminate this “entorse à la démocratie” when the state does not reflect and provide equal opportunity to the citizens of the state within its own apparatus. We believe we should calibrate the discussion of employment equity along that line, as well.

Second, we believe we do not need more employment equity laws and policy but rather more effective implementation of these laws. I believe this committee's report, the previous preliminary report, has emphasized this point. What we would like to bring to the discussion today and in the coming months is a different way of looking at the implementation of employment equity. We have observed that the actions, staffing decisions, hiring, selection, advancement, promotion or even termination usually happens a lot at the regional and local levels in the key cities but not in Ottawa. In cities like Montreal, Toronto and Vancouver, where there is a sizable population of visible minorities, the numbers should be examined and focused. We need access to data from the Public Service Commission, in a detailed manner, in order to know exactly where the movement is and where progress is taking place. Additionally, we need to know where the stumbling blocks are at every level of the federal public service, not only at the national federal level but also at the regional and local levels. Those data would help better track the progress or lack thereof and can also provide additional and effective tools for litigation, particularly when we have to consider increasingly the resort to

d'équité économique et d'égalité des chances d'emploi dans la fonction publique fédérale, mais pour nous, l'équité en matière d'emploi au sein de l'État canadien signifie le respect et la réalisation d'un engagement, d'une promesse, d'un contrat social entre l'État canadien et ses citoyens, ainsi que des nouveaux résidents permanents issus des minorités visibles.

[Traduction]

Nous croyons que le débat public sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique est trop souvent axé sur les données et les technicalités administratives et pas assez sur les principes généraux de la pleine citoyenneté et de la pleine participation des gens, et particulièrement des minorités, à tous les secteurs de la société. Il est à espérer que l'examen de ces principes remettra à l'avant-plan le besoin qu'ont les Canadiens membres de minorités visibles d'avoir un sentiment d'appartenance, de se sentir engagés envers la Couronne et le pays et de se vouloir loyaux envers le concept et le rêve qu'on appelle le Canada. Il serait très difficile pour les jeunes et les personnes âgées membres de minorités visibles de savoir qu'ils ne peuvent pas avoir équitablement accès à un emploi dans la fonction publique même s'ils sont compétents. En cette ère de mondialisation et de migration fluide des personnes, des capitaux et de services, on peut imaginer qu'un tel mur de discrimination et de résistance à l'intégration dans la fonction publique fédérale puisse mener à l'aliénation, à la dissension, à de la tension et à des migrations.

Nous recommandons ce que l'ancien premier ministre de France, Lionel Jospin, a dit : nous devons nous attaquer à cette entorse à la démocratie et l'éliminer, puisque l'État ne semble pas offrir les mêmes chances à tous ses citoyens au sein de l'appareil de l'État. Nous pensons qu'il faut également orienter la discussion sur l'équité en matière d'emploi sur cet axe.

Ensuite, nous n'estimons pas avoir besoin de plus de lois et de politiques sur l'équité en matière d'emploi, mais plutôt d'une mise en œuvre efficace de ces lois. Je pense que le rapport du comité, le dernier rapport préliminaire, met l'accent sur ce point. Nous aimerions inclure dans la discussion d'aujourd'hui et des mois à venir une nouvelle façon de voir la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Nous observons que les mesures comme la dotation, l'embauche, la sélection de candidats, l'avancement, la promotion ou même la cessation d'emploi se passent souvent beaucoup à l'échelle régionale ou locale dans les grandes villes plutôt qu'à Ottawa. Il y aurait lieu d'examiner en profondeur les données de villes comme Montréal, Toronto et Vancouver, où les minorités visibles représentent une bonne masse démographique. Il faut examiner les données de la Commission de la fonction publique de façon détaillée pour savoir exactement où il y a une évolution et des progrès. De plus, nous devons savoir où se trouvent les pierres d'achoppement à tous les échelons de la fonction publique fédérale, non seulement à l'échelle nationale, mais également aux échelles régionales et locales. Ces données nous aideraient à mieux suivre les progrès ou leur absence en plus



class action as a way to combat systemic discrimination in the workplace.

We also wish to bring before you the need for political as well as ministerial accountability in the first place when talking about managerial and administrative accountability. Ultimately, in a parliamentary system, ministers, not deputy ministers, are responsible for the department and agencies. We suggest there must be a more enhanced manner in which to hold ministers accountable for the employment equity record of performance of their respective departments and agencies. This is especially necessary when it comes to an annual review of the budget credit allocation and other policies within the department and agencies.

Our next point is in regards to the fact that employment equity cannot take place without effective civil rights protections for victims of discrimination and harassment in the federal public service. To this end, we have three points we should like to make.

We need urgent reform to the federal human rights protection regime, especially the Canadian Human Rights Commission. This is not due to the lack of commitment of commission staff; the vast majority of commission staff is very dedicated and committed to human rights. However, there is something broken and ineffective in the way the human rights structure exists right now. We are very dismayed that after seven years, the La Forest report on revamping the Canadian human rights system has not been acted upon. If the members of the committee have to accompany a victim of discrimination, to walk that person throughout the human rights system at the federal level, they will understand how complex, discouraging and even how demeaning the process can be. There is an average wait of three to four years before one can actually get a decision from the commission — that is, if the commission exercises its powers and authority to take in the complaint. That individual might then wait for another year or two before the case can be brought to the Canadian Human Rights Tribunal, at the complainant's expense. If the individual loses at the end of the five years, he or she may have to pay for the tribunal costs of the respondent. In most cases, the respondents are the Attorney General of Canada or big federal institutions, and opposite them is the lone individual. We do not believe the system is fair, and we feel that many of the recommendations set out in the La Forest report need to be acted upon.

Second, we would like to address the fact that the recommendations of the Harry Arthurs report on revamping the Canadian Labour Code also need to be implemented, especially the parts dealing with the integration of human rights standards with the labour standards. At the present time, the Canadian Labour Code only addresses sexual harassment. In so doing, it ghettoizes the issue of discrimination and harassment along gender lines, restricts along gender lines and tends to create a system whereby harassment based on other prohibited grounds of discrimination is not addressed fairly.

de nous donner de nouveaux outils efficaces en cas de litige, surtout que nous devons envisager l'utilisation croissante de recours collectifs pour combattre la discrimination systémique en milieu de travail.

Nous voulons aussi porter à votre attention l'impératif d'une responsabilisation politique et ministérielle en tout premier lieu, avant même la responsabilisation administrative. Ultimement, dans un système parlementaire, ce sont les ministres et non les sous-ministres qui sont responsables du ministère et de ses organismes. Nous croyons avoir besoin d'un meilleur moyen pour tenir les ministres responsables du bilan de leurs ministères et organismes respectifs au chapitre de l'équité en matière d'emploi. C'est particulièrement nécessaire au moment de la révision annuelle de l'attribution des crédits budgétaires et des autres politiques au sein du ministère et des organismes.

Nous tenons également à mentionner que l'équité en matière d'emploi est impossible si l'on ne protège pas efficacement les droits civils des victimes de discrimination et de harcèlement dans la fonction publique fédérale. À cette fin, nous avons trois choses à mentionner.

Il est urgent de réformer le régime fédéral de protection des droits de la personne, particulièrement la Commission canadienne des droits de la personne. Ce n'est pas à cause d'un manque de volonté de la part du personnel de la Commission; la grande majorité des employés de la Commission ont vraiment à cœur les droits de la personne. Cependant, il y a quelque chose d'inefficace dans la structure actuelle des droits de la personne. Nous sommes consternés qu'après sept ans, rien n'a été fait pour donner suite au rapport La Forest sur la restructuration du système des droits de la personne. Si les membres du comité accompagnaient une victime de discrimination dans le système fédéral des droits de la personne, ils comprendraient à quel point il est complexe, décourageant et même avilissant. Le temps d'attente moyen avant d'obtenir une décision de la Commission est de trois ou quatre ans, si bien sûr la Commission exerce son pouvoir pour tenir compte de la plainte. La personne peut ensuite attendre encore un an ou deux avant que l'affaire soit portée devant le Tribunal canadien des droits de la personne et ce, à ses frais. Si elle perd la bataille au bout de cinq ans, elle risque de devoir assumer les frais juridiques de l'intimé. Dans la plupart des cas, les intimés sont le procureur général du Canada ou de grandes institutions fédérales, contre qui se défend une personne seule. Nous ne trouvons pas ce système juste et nous estimons qu'il faut mettre en œuvre une bonne partie des recommandations formulées dans le rapport La Forest.

De plus, nous croyons qu'il faut mettre en œuvre les recommandations du rapport de Harry Arthurs sur la restructuration du Code canadien du travail, particulièrement en ce qui concerne l'intégration des normes des droits de la personne aux normes du travail. À l'heure actuelle, le Code canadien du travail ne contient de dispositions que sur le harcèlement sexuel. Du coup, il restreint toute la question de la discrimination et du harcèlement au contexte sexuel, ce qui crée un système dans lequel on ne se préoccupe pas comme il se doit du harcèlement fondé sur d'autres motifs de discrimination.

We would also like to recommend strongly that in the review of the Employment Equity Act and in the assessment of progress of employment equity in the federal public service that this committee examine not only the employers but also the unions. As you know, in any unionized workplace, one cannot dance without the other. Especially for victims of discrimination and harassment, based on our experience, they have to persuade even threaten a labour union with filing a grievance because most unions at the local or ground level are not accustomed to dealing with race-based claims or complaints; there are extraordinary difficulties in filing grievances dealing with racial discrimination and harassment.

Hence, to talk about effective protection for victim discrimination, we recommend that the committee look at what the unions are doing, how the unions are representing those claims, how they are representative of the changing workforce and Canadian society, and what kind of concrete procedures, whether it is a grievance before the Public Service Labour Relations Board or other grievance procedures, are working, especially when it comes to systemic discrimination. We are very concerned that in most cases before the Human Rights Commission, and even in the grievance arbitration process, systemic discrimination cases are often de-systematized, reduced to an individual level and, therefore, the systemic barriers are obliterated in the process.

[Translation]

So we would like to thank you once more for having given us the opportunity to make a presentation to your committee. We are now ready to answer your questions.

[English]

**The Chair:** I thank both presenters. You have certainly given us a lot of new information and substantiated some of the points we have heard from other witnesses.

**Senator Dallaire:** I do not understand visible minority women not being part of that 50 per cent. Is being a visible minority an overriding factor on gender?

**Mr. Natufe:** You are not alone in not understanding this. We have also been perplexed. I will give you a specific department, which is mine, to illustrate what I am about to say. I worked with the Department of Natural Resources. Between 1998 to 2001, the department increased its population of women EXs from 14 to 29. There was not one visible minority woman, whereas there were many visible minority women occupying key managerial positions in both areas of my department, that is, science and policy. Most of these 15 appointments were made through acting, through promotion without competition, or what they call in the civil service "reclassification." It is replicated from department to department. I am not saying you will not find a visible minority woman in an EX position. Ms. Green, who just

Nous tenons également à recommander vivement que dans la révision de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et l'évaluation de l'évolution de la situation dans la fonction publique fédérale, ce comité examine non seulement les agissements des employeurs, mais également ceux des syndicats. Comme vous le savez, en milieu syndiqué, l'un ne va pas sans l'autre. Selon notre expérience, les victimes de discrimination et de harcèlement doivent persuader les syndicats et même les menacer quand elles déposent un grief parce que la plupart des syndicats locaux n'ont pas l'habitude de traiter des plaintes fondées sur la race; les victimes doivent surmonter d'immenses difficultés quand elles déposent des griefs pour discrimination ou harcèlement en fonction de la race.

Ainsi, afin de bien protéger les victimes de discrimination, nous recommandons que le comité se penche sur ce que font les syndicats, sur la façon dont ils défendent ces plaintes, sur la façon dont ils militent pour un changement dans le milieu du travail et la société canadienne et sur les mesures concrètes qu'ils prennent pour lutter contre la discrimination systémique, qu'il s'agisse de griefs déposés devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique ou d'autres procédures de grief. Nous craignons beaucoup que la plupart du temps, dans les affaires devant la Commission des droits de la personne et même dans la procédure de règlement des griefs par voie d'arbitrage, l'aspect systémique de la discrimination soit tu, réduit au cas par cas et que par conséquent, les barrières systémiques soient oubliées dans le processus.

[Français]

Nous aimerions donc vous remercier à nouveau de nous avoir accordé l'occasion de nous présenter devant votre comité. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

[Traduction]

**La présidente :** Je tiens à remercier les deux témoins. Vous nous avez donné beaucoup d'information et avez ajouté des arguments à ce que d'autres témoins nous ont déjà dit.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne comprends pas pourquoi les femmes membres d'une minorité visible ne font pas partie de ces 50 p. 100. Est-ce que le fait de faire partie d'une minorité visible pèse plus lourd dans la balance que le sexe?

**M. Natufe :** Vous n'êtes pas le seul à ne pas comprendre. Nous sommes perplexes nous aussi. Je vais vous donner l'exemple d'un ministère en particulier, le mien, pour illustrer ce que je vais vous dire. J'ai travaillé au ministère des Ressources naturelles. Entre 1998 et 2001, le nombre de femmes faisant partie du groupe de direction au ministère est passé de 14 à 29. Il n'y avait pas une seule de ces femmes qui faisait partie d'une minorité visible, alors qu'il y avait beaucoup de femmes des minorités visibles qui occupaient des postes de gestion clés dans les deux secteurs de mon ministère, soit les sciences et les politiques. La plupart de ces 15 nominations ont été faites par nomination intérimaire, par promotion sans concours ou ce qu'on appelle dans la fonction publique la reclassification. C'est la même chose dans tous les



left here, is one, but when you think about the increase of women, the progress made by women, by definition, does not include visible minority women.

**Senator Dallaire:** It is interesting. You could be Machiavellian and think there is a cabal by the males by fiddling in this figure. It would be to the advantage all around if, in fact, in the proportion of women, specific numbers be identified within the women in regards to the initiatives of bringing more women on board.

When we launched it at DND, there was a specific component in there that ensured so many French Canadians, so many visible minorities and so on, so they were quantified. In this case, it is as if it is pejorative on all sides. It makes no sense.

[Translation]

As for your research, are your projections based on previous data on abuse affecting visible minorities or do you just deal with data provided to you?

**Mr. Niemi:** A little of both. We must rely on the cases brought to us in order to determine, amongst other things, the nature and, more and more, the practices of things we observe, whether that be with the victims or the employers' practices or even the practices of the unions involved.

That leads us to the following observation: in a number of cases where the workplace is unionized, even when there are employment equity programs in place, it is still difficult for unions to provide protection such as mediation for people who are being discriminated against.

**Senator Dallaire:** But do you not offer solutions to unions as a matter of course?

**Mr. Niemi:** Yes, we try to encourage them to provide better training for their officers who look after grievances so that they can better understand racial harassment in the workplace and how to come to reasonable accommodation based on religion or culture. We also develop tools so that people know how to provide that training. We make a clear distinction between training about diversity and training on human rights and issues of discrimination.

[English]

**Senator Dallaire:** I recently attended an event where Louise Arbour — she is the UN High Commissioner for Human Rights — and other previous UN human rights commissioners were in attendance, Max Yalden was there, and they were slapping themselves on the back for having achieved great successes in getting rid of the backlog of complaints and so on. They were sort of leaping ahead and possibly even going overseas.

ministères. Je ne vous dis pas qu'il n'y a pas une seule femme des minorités visibles ayant un poste de niveau EX. Madame Green, qui vient tout juste de partir, en fait partie, mais si l'on pense à l'augmentation du nombre de femmes, aux progrès enregistrés par les femmes, on se rend compte que les femmes membres d'une minorité visible ne sont nécessairement pas dans le coup.

**Le sénateur Dallaire :** C'est intéressant. On pourrait être machiavélique et croire qu'il y un complot des hommes derrière ce chiffre. Ce serait à l'avantage de tout le monde, en fait, si on établissait une proportion-cible de femmes des minorités visibles dans les projets lancés pour faire augmenter le nombre de femmes.

Quand nous avons lancé le programme au MDN, il y avait une disposition particulière qui dictait qu'il devait y avoir tant de Canadiens francophones, tant de membres des minorités visibles et ainsi de suite, donc les objectifs étaient quantifiés. Dans ce cas-ci, c'est comme si c'était négatif pour tout le monde. Cela n'a aucun sens.

[Français]

Concernant la recherche, faites-vous des projections à partir d'anciennes données sur les abus touchant les différentes minorités ou si vous relatez plutôt simplement les données transmises?

**M. Niemi :** C'est un peu des deux. Nous devons compter sur les cas qui se présentent chez nous afin de déterminer, entre autres, la nature et, de plus en plus, les pratiques de certaines choses que l'on observe, que ce soit auprès des victimes ou des pratiques des employeurs ou même des syndicats concernés.

Ceci nous amène au constat suivant : dans plusieurs cas où le milieu de travail est syndiqué, et ce même où il y a des programmes d'équité en matière d'emploi, c'est encore difficile pour les syndicats d'offrir une protection en matière d'arbitrage pour les gens qui font l'objet de discrimination.

**Le sénateur Dallaire :** Mais vous n'offrez pas nécessairement des solutions à des organisations syndicales ?

**M. Niemi :** Oui, nous essayons de les encourager à mieux former les agents qui s'occupent des griefs pour mieux comprendre le harcèlement racial en milieu de travail; comment gérer les accommodements raisonnables basés sur la religion ou les questions culturelles. Nous développons également des outils pour que les gens sachent comment faire la formation. Nous faisons une grande distinction entre la formation sur la diversité et la formation sur les droits de la personne et les questions de discrimination.

[Traduction]

**Le sénateur Dallaire :** Récemment, j'ai participé à une rencontre où Louise Arbour, la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, et d'autres anciens commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme étaient présents. Max Yalden était là. Ils se tapaient dans le dos pour avoir si bien réussi à faire diminuer la liste de plaintes. Ils étaient en train de faire un grand bond en avant.

Your statement is worthy of us looking at the process of how they got rid of that backlog and what they are doing, on one side, and whether they have instituted new methodologies for streamlining actual cases on the other. I thank you specifically for that.

**Mr. Niemi:** I should like to add one comment to that. In your study, you have to make a distinction between complaints of discrimination based on section 7 of the act, which deals with individual discrimination, and section 10, which deals with systemic discrimination. We do not recall in recent memory any cases of systemic discrimination that have gone to the tribunal.

**Senator Dallaire:** Made it through or gone to?

**Mr. Niemi:** Referred by the commission to the tribunal, especially when it comes to racial discrimination.

**Senator Oliver:** First, I should like to say thank you to you both for two excellent presentations. It has been very useful and helpful and gives us a lot of food for thought.

I have a question for each of you relating to the Human Rights Commission. I will start with the NCVM. Your first recommendation is that Parliament appoint a commissioner of employment equity with legislative power and authority to ensure, et cetera. That recommendation has made before. The classic response from the bureaucracy is this: Why do you need another commissioner when you have the Human Rights Commission that can do it?

I should like to have your response to that, particularly in view of what we have learned today from Mr. Niemi.

**Mr. Natufe:** You will recall the policies of the 1960s that gave birth to bilingualism and multiculturalism, in Canada, which led to the Official Languages Act and which led to having a Commissioner of Official Languages, which was one part of the equation, but there was not a commissioner for multiculturalism that talks about employment equity as a diversity element. All we are asking is for equity to ensure that positive results are attained. We have the Status of Women, which looks after a specific agenda of society. The Commissioner of Official Languages looks after a specific agenda. We believe that in order to give credence to the intention of Parliament to address this issue of employment equity, we must have a commissioner with the same powers as his or her counterparts to enforce compliance with the act.

For the past 20 years, since 1987, 1995, 2001 and 2006, we have not seen progress with the EE Act that we can say is positive, meaningful progress.

**Senator Oliver:** Mr. Niemi, you have told us that one of the problems with the human rights files, and you personally have 12 files before them now, is that it is badly broken and complex and discouraging. If it were applied to something like a commissioner for employment equity or a commissioner for diversity, it would mean, in its present form, at least, that if a

À la lumière de ce que vous avez dit, il vaudrait la peine que nous nous demandions comment ils ont fait pour éliminer cet arriéré, ce qu'ils ont fait, d'une part, et s'ils se sont dotés de nouvelles méthodes pour simplifier chacun des cas, d'autre part. Je vous remercie de répondre à cette question.

**M. Niemi :** J'aimerais ajouter une chose. Dans le cadre de votre étude, vous devez faire la distinction entre les plaintes pour discrimination fondées sur l'article 7 de la Loi, qui porte sur la discrimination individuelle, et celles fondées sur l'article 10, qui porte sur la discrimination systémique. Nous n'avons souvenir d'aucune affaire récente de discrimination systémique qui se soit rendue devant le tribunal.

**Le sénateur Dallaire :** Qui s'est rendue devant le tribunal ou qui a été présentée au tribunal?

**M. Niemi :** La Commission n'a renvoyé aucune affaire au tribunal, particulièrement pour ce qui est de la discrimination raciale.

**Le sénateur Oliver :** Pour commencer, j'aimerais vous remercier tous les deux de vos excellents exposés. Ils sont très utiles et nous donnent beaucoup matière à réflexion.

J'ai une question à poser à chacun de vous sur la Commission des droits de la personne. Je vais commencer par les représentants du CNMV. Vous avez recommandé en premier lieu que le Parlement nomme un commissaire à l'équité en emploi et lui confère le pouvoir et l'autorité de veiller à, et cetera. Ce n'est pas la première fois qu'on fait cette recommandation. La réponse classique de la bureaucratie est la suivante : pourquoi aurait-on besoin d'un autre commissaire si la Commission des droits de la personne peut déjà s'en occuper?

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, surtout à la lumière de ce que nous venons d'apprendre de M. Niemi.

**M. Natufe :** Vous vous souvenez sans doute des politiques des années 1960 qui ont donné naissance au bilinguisme et au multiculturalisme au Canada, qui ont mené à l'adoption de la Loi sur les langues officielles, puis à la nomination d'un commissaire aux langues officielles, qui faisait partie de l'équation, mais il n'y a pas eu de commissaire au multiculturalisme nommé pour parler de l'équité en emploi comme facteur de diversité. Tout ce que nous demandons, c'est l'égalité, parce que nous voulons des résultats positifs. Il y a Condition féminine qui défend un enjeu social particulier. Le commissaire aux langues officielles a son propre enjeu à défendre. Nous croyons que pour ajouter foi à l'intention du Parlement de s'occuper d'équité en matière d'emploi, il doit y avoir un commissaire investi des mêmes pouvoirs que ses homologues pour assurer la conformité à la loi.

Depuis 20 ans, depuis 1987, 1995, 2001 et 2006, nous n'avons observé aucun progrès dans l'application de la Loi sur l'équité en matière d'emploi qui nous semble positif et significatif.

**Le sénateur Oliver :** Monsieur Niemi, vous nous avez dit que le système des droits de la personne — et vous avez personnellement 12 dossiers en traitement — était extrêmement inefficace, complexe et décourageant. S'il y avait un commissaire à l'équité en matière d'emploi ou à la diversité, par exemple, et que le système demeurerait tel qu'il est en ce moment, cela voudrait dire



person had a complaint in hiring or promotion within the public service, they might have to wait four years for a result, four years or more. What does that do to a career path?

**Mr. Niemi:** The Human Rights Commission is only effective and credible if they have the powers and the speed and the resources with which to carry out their mandate, and we do not believe that the commission at the present time has some of those fundamental ingredients to carry its mandate effectively. Just the fact that the La Forest report to revamp the federal system has not been acted upon in the last seven years begs the question: Are we avoiding something that is really essential to the achievement of the notion of equality in the federal workplace?

**Senator Oliver:** What are some of the essential things that the La Forest report recommends be done to change the Human Rights Commission?

**Mr. Niemi:** One is to have adequate resources. Another is basically to revamp the whole investigative process. Right now, in many cases, the complainant does not even see the investigator. Everything is done over the phone. The regional offices of the Human Rights Commission do not have enough resources to do the job. The moment we file a complaint, we have to wait, and I think the most recent case is more than a year now, in order to see who the investigator is. The wait just to see who will be doing the investigation takes a year. That is quite long, and people would certainly get discouraged. We do have one particular case against a federal agency where the complainant decided to abandon the complaint in acceptance of a lesser settlement.

**Senator Oliver:** Given the fact that you have 12 files before the Human Rights Commission now, why would you bother, given the potential risk of costs, and why would you bother, given the delays you have outlined today?

**Mr. Niemi:** Those who feel they have been discriminated against have no choice. They have to go through the system. First, they cannot retain counsel on their own because they do not have the money, most of the time. They may have been suspended.

We have three cases with Health Canada right now. One is going before the tribunal, one is going before the Public Service Labour Relations Board, and we have another case that just gone before the Human Rights Commission in Quebec and in Ontario. People have no recourse but to go there because they are caught in a labyrinth. They have to go there. They know that, very likely, eventually, it may not go very far, but it is better than nothing. This is why additional support from outside can help, because cutting through the bureaucracy is very difficult.

In general, some civil servants may even ask themselves whether their union is really fulfilling the duty of fair representation properly.

qu'une personne qui veut déposer une plainte sur l'embauche ou la promotion dans la fonction publique pourrait devoir attendre quatre ans, au moins, pour obtenir un résultat. Quel effet tout cela a-t-il sur le cheminement professionnel?

**M. Niemi :** La Commission des droits de la personne est efficace et crédible seulement si elle a les pouvoirs, la rapidité d'action et les ressources pour remplir son mandat. Nous croyons qu'il lui manque actuellement certains de ces éléments fondamentaux pour s'acquitter de son mandat efficacement. Le simple fait de ne pas avoir donné suite au cours des sept dernières années au rapport La Forest visant à remanier le système fédéral nous amène à nous poser la question suivante : Évitions-nous quelque chose qui est vraiment essentiel à la réalisation de l'égalité dans la fonction publique fédérale?

**Le sénateur Oliver :** Quelles sont certaines des mesures essentielles que le rapport La Forest recommande de prendre pour modifier la Commission des droits de la personne?

**M. Niemi :** Tout d'abord, il lui faut des ressources appropriées. Une autre mesure consiste essentiellement à restructurer tout le processus d'enquête. À l'heure actuelle, il arrive souvent que le plaignant ne rencontre même pas l'enquêteur. Tout se fait par téléphone. Les bureaux régionaux de la Commission des droits de la personne n'ont pas les ressources voulues pour faire le travail. À partir du moment où nous déposons une plainte, nous devons attendre, et je crois que la plus récente affaire remonte à plus d'un an maintenant, pour voir qui sera l'enquêteur. Il faut attendre un an juste pour voir qui sera chargé de l'enquête. C'est très long et les gens se décourageront sûrement. Nous avons une affaire particulière contre un organisme fédéral où le plaignant a décidé de retirer la plainte en contrepartie d'un règlement moindre.

**Le sénateur Oliver :** Compte tenu du fait que vous avez déposé 12 plaintes auprès de la Commission des droits de la personne, pourquoi vous donner cette peine, vu les coûts possibles et les retards que vous avez évoqués aujourd'hui?

**M. Niemi :** Les personnes qui pensent avoir été victimes de discrimination n'ont pas le choix. Elles doivent passer par le système. Tout d'abord, elles ne peuvent pas retenir les services d'un avocat parce qu'elles n'ont pas l'argent, la plupart du temps. Elles peuvent avoir été suspendues.

Nous avons trois affaires avec Santé Canada en ce moment. Une sera soumise à l'étude du tribunal et, une autre, à la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Nous avons une autre cause qui vient d'être entendue par la Commission des droits de la personne au Québec et en Ontario. Les personnes n'ont d'autre recours que de se tourner vers ce système, car elles sont dans une impasse. Elles doivent faire appel au système. Elles savent que leur affaire risque fort probablement de ne pas aller très loin, mais c'est mieux que rien. Voilà pourquoi un soutien additionnel de l'extérieur peut aider, car il est très difficile de réduire les formalités bureaucratiques.

Souvent, certains fonctionnaires peuvent même se demander si leur syndicat s'acquitte véritablement et adéquatement de son devoir de juste représentation.

**Senator Oliver:** Do you know whether any complaints have been taken to the courts under the Charter because of these delays?

**Mr. Niemi:** Not at the federal level per se. I believe the only case that went to Supreme Court was the *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)* case, involving a former cabinet minister in B.C. In Quebec, a delay of over five or six years led the Quebec human rights tribunal to throw out a case because of the unfairness caused to the alleged respondent, due to what they called excessive and unreasonable delay in the investigation. We have to be, as policy-makers, very careful with the consequence of the delay because it can violate the Charter of Rights and Freedoms of the respondents.

**Senator Munson:** Thank you for being here. You spent a great deal of time taking to task the managers and their roles and attitude and past attitudes in terms of dealing with discrimination. It does not look very good in some respects in many departments. You raised an interesting point, Mr. Niemi, on unions. You obviously have some serious concerns, and you mention wondering whether the union is fulfilling its role.

Do you feel the unions are fulfilling their role in protecting and/or encouraging the hiring of visible minorities in the public service?

**Mr. Niemi:** Organically, at the top, the labour leadership is committed to employment equity, at least in this course. In terms of actuality, the trickling down of their commitment to employment equity and how the unions in specific workplaces play a role, you may find, if you decide to examine the situation, a rather inconsistent picture. It depends on which union it is about. It depends on the infrastructure of the union, and it is also depends, as a rule, on the representation of the various equity designated groups inside the union structure, and especially at the union executive level. Again, this varies substantially.

**Senator Munson:** Do you have a specific union in mind that is not doing its job properly?

**Mr. Niemi:** I do not believe that I am here to point fingers. I am here to raise the fact that I believe the Canadian union movement, which has been at the forefront of many social battles, should be encouraged or invited by the committee to take on, in a more proactive manner, the fight for greater equality in the workplace.

**Senator Munson:** They should do that.

Dr. Natufe, I am curious about the third recommendation, new special measures similar to embracing change, meaning the government-wide action program of 2000, the five year strategy, but with stronger enforcement and accountability. What is stronger enforcement and what is accountability in this case?

**Mr. Natufe:** Embracing Change was accepted, and the Treasury Board had the secretariat to manage it across the system, but even though managers were "accountable," there

**Le sénateur Oliver :** Savez-vous si des plaintes concernant ces retards ont été portées devant les tribunaux en vertu de la Charte?

**M. Niemi :** Pas au palier fédéral comme tel. Je crois que la seule cause qui s'est rendue devant la Cour suprême a été l'affaire *Blencoe c. Colombie-Britannique (Commission des droits de la personne)*, impliquant un ancien ministre de la Colombie-Britannique. Au Québec, à la suite d'un retard de plus de cinq ou six ans, le Tribunal des droits de la personne du Québec a dû annuler une affaire en raison de l'injustice causée au défendeur présumé par ce qu'on appelle un retard excessif et déraisonnable dans l'enquête. Comme décideurs, nous devons faire très attention aux conséquences du retard parce qu'il peut violer la Charte des droits et libertés des défendeurs.

**Le sénateur Munson :** Merci d'être des nôtres. Vous avez passé beaucoup de temps à critiquer les gestionnaires, leurs rôles et leurs attitudes actuelles et passées pour traiter les cas de discrimination. Les choses ne se présentent pas très bien à certains égards dans de nombreux ministères. Vous avez soulevé un point intéressant, monsieur Niemi, au sujet des syndicats. De toute évidence, vous avez de graves préoccupations, et vous dites vous demander si les syndicats s'acquittent de leur rôle.

Croyez-vous qu'ils s'en s'acquittent pour ce qui est de protéger et d'encourager l'embauche de membres des minorités visibles dans la fonction publique?

**M. Niemi :** Organiquement, les dirigeants syndicaux ont à cœur l'équité en matière d'emploi, à tout le moins dans ce cadre. Dans les faits, si on décide d'examiner la situation, on trouvera peut-être un tableau plutôt incohérent dans la façon dont les syndicats concrétisent leur engagement envers l'équité dans l'emploi et jouent un rôle dans des lieux de travail précis. Cela dépend de quel syndicat il s'agit et de son infrastructure. Règle générale, cela dépend aussi de la représentation des groupes désignés au titre de l'équité à l'intérieur de la structure du syndicat, et surtout au sein de la direction du syndicat. Là encore, cela varie considérablement.

**Le sénateur Munson :** Avez-vous à l'esprit un syndicat précis qui ne fait pas son travail correctement?

**M. Niemi :** Je ne pense pas être ici pour pointer quiconque du doigt, mais plutôt pour dire que je crois que le mouvement syndical canadien, qui a été à l'avant-garde de nombreuses luttes sociales, devrait être encouragé ou invité par le comité à entreprendre, de manière plus proactive, la lutte pour accroître l'égalité en milieu de travail.

**Le sénateur Munson :** C'est ce qu'ils devraient faire.

Monsieur Natufe, je m'interroge au sujet de la troisième recommandation, les nouvelles mesures spéciales pour faire place au changement, c'est-à-dire le programme d'action à l'échelle du gouvernement de 2000, la stratégie quinquennale, mais avec une reddition de comptes et une exécution plus rigoureuses des lois. En quoi consistent-elles dans ce cas-ci?

**M. Natufe :** Le plan d'action Faire place au changement a été approuvé, et le Conseil du Trésor a demandé au secrétariat de l'administrer à l'échelle du système, mais même si les gestionnaires



was not any instrument to determine the penalty for non-accountability. To be accountable means you are responsible for a particular project, failure of which you would be visited by X, Y, Z. Even though accountability is used so frequently, we have not seen corresponding measures to hold managers or deputy ministers accountable or to demonstrate accountability if they fail to comply. What we are asking for here is stringent measures, punishment, if you will, to ensure that those who fail to comply will be punished.

**Senator Munson:** What kind of punishment?

**Mr. Natufe:** Well, Senator Munson, I hope you do not want me to say that to you.

**Senator Munson:** We use this word around here, everyone talks about accountability — I am accountable, you are not accountable, we are accountable — and when you say accountability I want to know what kind of action you would recommend.

**Mr. Natufe:** It is a valid question, I must concede. To give you an example, if I were to constantly violate traffic regulations on Rideau Street going through a red light with my car, I think the police would be doing justice to throw me in jail, if I constantly break that traffic regulation. Where managers have consistently failed to comply with the EE Act and there is no punishment, would I recommend, say, for punishment, losing their job, for example? I do not know, but something very severe. Thrown in jail for six months? I do not know. It is for senators to determine, but they must be punished. There must be a punishment for a crime. It is like the book by Dostoyevsky, *Crime and Punishment*.

**Senator Munson:** Thank you for that. I am sorry; I just could not help myself. I thought I was a reporter again and I just had to get an answer.

**Senator Baker:** Thank you for the excellent presentations. I just have one question. It relates to the Centre for Research-Action on Race Relations dealing with Charter research and litigation on racial equality issues. During your presentation, sir, you mentioned that there are Attorneys General in Canada. I distinctly heard you say “Attorney General,” who would be demanding costs at the end of a process. Did you mean the federal Attorney General or the Attorney General of a province? What Attorney General would demand costs to an appellant who is merely exercising their rights under the law? Who would be that Attorney General? Can you give us an example of who this person is, since this is being televised and perhaps the Attorneys General are watching?

**The Chair:** Could you also tell us, is it the human rights tribunal you were speaking to or appeals to courts?

**Mr. Niemi:** It is appeals to court. If you wish, I could provide you with the information in writing. This is a case involving the Attorney General of Canada, yes.

étaient « comptables », aucun instrument n'était en place pour établir la sanction pour non-reddition de comptes. Être comptable signifie que vous êtes chargé d'un projet particulier. Même si la reddition de comptes est utilisée très fréquemment, nous n'avons pas vu de mesures correspondantes pour obliger les gestionnaires ou les sous-ministres à rendre des comptes ou établir qu'ils peuvent en rendre s'ils ne se conforment pas. Ce que nous demandons ici, ce sont des mesures strictes, des sanctions, si vous préférez, pour faire en sorte que les personnes qui ne se conforment pas soient punies.

**Le sénateur Munson :** Quel genre de sanctions?

**M. Natufe :** Eh bien, sénateur Munson, j'espère que vous ne voulez pas que je vous le dise à vous.

**Le sénateur Munson :** Nous utilisons ce mot ici, tout le monde parle de la reddition de comptes — je suis comptable, vous n'êtes pas comptables, nous le sommes —, et quand vous parlez de reddition de comptes, je veux savoir quel type de mesure vous recommanderiez.

**M. Natufe :** C'est une question valable, je dois l'avouer. Pour vous donner un exemple, si j'enfreignais sans cesse le code de la route sur la rue Rideau en brûlant un feu rouge, je pense que les policiers seraient fondés à me jeter en prison. Si des gestionnaires ont constamment violé la Loi sur l'équité en matière d'emploi et qu'aucune sanction ne leur a été infligée, pourrais-je recommander, par exemple, qu'on les punisse en les congédiant? Je ne sais pas, mais une sanction très sévère. Pourrions-nous les jeter en prison pendant six mois? Je ne sais pas. C'est aux sénateurs d'en décider, mais les fautifs doivent être punis. Un crime doit être accompagné d'un châtement. C'est comme le livre *Crime et châtiment* de Dostoïevski.

**Le sénateur Munson :** Merci pour cette observation. Je suis désolé; je n'ai pas pu m'en empêcher. Je me croyais encore journaliste et je voulais absolument obtenir une réponse.

**Le sénateur Baker :** Merci pour les excellents exposés. J'ai juste une question. Elle concerne le Centre de recherche-action sur les relations raciales qui s'occupe de la recherche en vertu de la Charte et d'action en justice sur différents litiges portant sur les questions d'égalité raciale. Pendant votre exposé, monsieur, vous avez dit qu'il y a des procureurs généraux au Canada. Je vous ai très clairement entendu dire « procureur général », qui exigerait des frais au terme des procédures. Vouliez-vous parler du procureur général du Canada ou du procureur général d'une province? Quel procureur général exigerait des frais à un demandeur qui ne fait qu'exercer ses droits en vertu de la loi? Qui serait ce procureur général? Pouvez-vous nous donner un exemple de qui il s'agit, puisque la séance est télévisée et que les procureurs généraux nous regardent peut-être?

**La présidente :** Pourriez-vous aussi nous dire si vous parliez du Tribunal des droits de la personne ou des appels interjetés devant les tribunaux?

**M. Niemi :** Des appels devant les tribunaux. Si vous voulez, je pourrais vous fournir les renseignements par écrit. Il s'agit effectivement d'une affaire mettant en cause le procureur général du Canada.

**Senator Baker:** Attorney General of Canada. Are you informing the committee that the Attorney General of Canada asked for costs and received costs for an action that someone brought that it was their right to bring and the Attorney General of Canada demanded costs? Madam Chair knows what costs are, she is a former judge, and Senator Oliver knows exactly what costs are at the end of the process. In other words, you are asking for the cost of the defence or prosecution, in other words, the costs of the lawyer being there. I cannot understand that.

**Mr. Niemi:** It is on the record. We can provide you with clear information on that case. My colleague worked on that.

**Senator Baker:** Would that not be the biggest bar to someone, even to contemplate appealing anything before a court, if there would be the danger of being subjected to costs if they lost their appeal?

**Mr. Niemi:** That is always the risk. To go beyond the question of that case, what we suggest is that in looking at the question of discrimination in the federal public service, it would be interesting for — obviously the Auditor General has not looked into it but sometimes in some departments that come before Human Rights Commission, or tribunal, the courts often — Canadians to know how much money is spent for a department or the Attorney General of Canada to defend a department or respondent in a case or in a particular case. Some cases go on for years, for example, *Grover v. Canada (National Research Council)*. Some of these cases go for 10 years. We never know how much money is spent on the government's side to fight these individuals because these individuals say they have to spend all their life savings to seek justice.

It is interesting to know. For example, we assisted a case of a Black RCMP officer who felt he was unjustly harassed and terminated. That man went through 53 days of hearing before the human rights tribunal in three different cities, because he was from Montreal and the incident took place in Burnaby. At the end it cost him \$30,000 in legal fees from his own pocket.

**Senator Baker:** Yes, but that is different though. I understand that. However, you are saying that the costs you referred to were the costs at the end of the process that the Attorney General would ask the loser of the case to provide to them for the payment of the court proceedings.

**Mr. Niemi:** Yes. I could provide you with that information.

**Senator Baker:** That is incredible, because, Madam Chair, as you know, the Attorney General has his or her lawyers on staff. They will be paid anyway. Yet, the Attorney General can turn around under this system and demand costs of their lawyers appearing when an appellate is following through. I think, Madam Chair, that is a most disgusting thing, and perhaps the committee should look into it further.

**Le sénateur Baker :** Le procureur général du Canada. Êtes-vous en train d'informer le comité que le procureur général du Canada a exigé et reçu des frais pour une action qu'une personne était en droit d'intenter? Madame la présidente sait de quels frais il s'agit, c'est une ancienne juge, et le sénateur Oliver sait exactement de quels frais il s'agit au terme des procédures. Autrement dit, vous demandez le remboursement des frais de la défense ou de la poursuite, c'est-à-dire les frais d'avocat. Je n'arrive pas à comprendre cela.

**M. Niemi :** C'est consigné au compte rendu. Nous pouvons vous fournir des renseignements clairs sur cette affaire. Mon collègue a travaillé là-dessus.

**Le sénateur Baker :** Ne serait-ce pas le plus gros obstacle pour une personne, qui ne fait même qu'envisager de porter une affaire devant un tribunal, si elle risquait de payer les frais si elle perdait en appel?

**M. Niemi :** C'est toujours le risque. Au-delà de cette question, ce que nous proposons, c'est d'examiner la question de la discrimination dans la fonction publique fédérale; il serait intéressant pour — de toute évidence, le procureur général n'a pas examiné la question, mais parfois des responsables dans certains ministères qui témoignent devant la Commission des droits de la personne, ou le tribunal, les cours souvent — les Canadiens de savoir combien d'argent est dépensé pour qu'un ministère ou le procureur général du Canada assure la défense d'un ministère ou d'un défendeur dans une affaire ou une cause donnée. Certaines procédures durent des années, comme l'affaire *Grover c. Canada (Centre national de recherches)*. Certaines de ces procédures durent pendant dix ans. Nous ne savons jamais combien d'argent est dépensé pour que le gouvernement se défende contre ces personnes, car ces dernières disent qu'elles doivent dépenser toutes leurs économies pour que justice soit faite.

C'est intéressant de le savoir. Par exemple, nous avons collaboré dans une affaire où un agent de la GRC de race noire croyait avoir été injustement harcelé et congédié. Dans son cas, il y a eu 53 jours d'audience devant le tribunal des droits de la personne dans trois villes différentes parce qu'il venait de Montréal et que l'incident s'était produit à Burnaby. Au terme des procédures, il a dû payer de sa poche 30 000 \$ pour régler les frais juridiques.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais c'est différent. Je comprends cela. Cependant, vous dites que les frais que vous avez évoqués étaient les coûts à la fin des procédures et que le procureur général demanderait au perdant de la cause de s'acquitter des frais des procédures judiciaires.

**M. Niemi :** Oui. Je pourrai vous fournir ces renseignements.

**Le sénateur Baker :** C'est incroyable, madame la présidente, car comme vous le savez, le procureur général a des avocats qui travaillent pour lui. Ils seront rémunérés de toute façon. Et pourtant, le procureur général peut, en vertu de ce système, demander le remboursement des frais d'avocats quand on donne suite à la procédure d'appel. Je crois, madame la présidente, que c'est une pratique des plus ignobles, et le comité devrait peut-être examiner la question de plus près.



However, I want to congratulate the witnesses on their excellent presentations. I was not aware of this business of costs.

**The Chair:** We would appreciate receiving those cases, because we need to look into where the cases originated. Was it the Human Rights Commission? Was it through complaints, through RCMP complaints? We have various systems for complaints, and then we have various appeals to our courts. One would have wondered whether you get costs because you have unduly acted in some frivolous manner, et cetera. Some judge would have had to make some assessments before the costs. I must say that this is a whole new area we have not looked at and I am pleased we are discussing it. When we have talked about costs, we have often talked about emotional costs and time, and said that going to court is expensive, but we are now delineating that further. It would be helpful if we got the cases and perhaps we can get some witnesses to follow up perhaps from the Department of Justice Canada.

**Senator Baker:** To my knowledge, from what I know of these particular cases, the judge and the court are not under any obligation to actually hear a case if it is frivolous. In fact, a notice of application to be heard is normally the process. That is why I cannot understand why an Attorney General would have the audacity to ask for costs.

**The Chair:** Before I do the fundamental error that a judge would do, I want to hear all the evidence on all sides before I make a decision whether it is audacious or not in a particular case. I think we want to look at whether there is this trend of costs and how you end up in that situation. We would want to look at whether it leaves discretion for anyone and whether it should be there in the first place. What we have been looking at in the past and brought to our attention is how long it takes and how difficult it is emotionally to have to present a case in a department and then seek to continue to work there or elsewhere.

There is one glaring case in Saskatchewan: You go through many levels with very little support and you keep winning, winning, winning, and then are you not taken back into the job that you ultimately wanted to do in the first place. You get something in lieu of. Then you start another whole process as to whether the job in lieu of is equal to what you had, and then you are on the treadmill again. We have looked at that.

Cost is one particular issue that we have not looked at, so we will wait to get more evidence on that. Counsel, I am sure you will agree with me — eminent counsel I should say — and the professor and judge will just stand back.

I had only one question. We have used the term “visible minorities.” Dr. Natufe, you pointed out that women seem to receive double discrimination by being women of a visible minority.

Je tiens cependant à féliciter les témoins de leurs excellents exposés. Je ne connaissais pas cette affaire de frais juridiques.

**La présidente :** Nous aimerions recevoir les dossiers concernant ces affaires parce que nous devons examiner d'où elles émanaient. Était-ce la Commission des droits de la personne? Était-ce à la suite de plaintes, de plaintes de la GRC? Nous avons divers systèmes en place pour entendre les plaintes et différents recours d'appel à nos tribunaux. C'est à se demander si vous devez rembourser des frais pour avoir agi indûment de façon frivole, et cetera. Il aurait fallu qu'un juge procède à des évaluations avant d'en arriver aux coûts. Je dois dire que c'est un domaine entièrement nouveau que nous n'avons pas examiné et je suis heureuse que nous en discutons. Quand nous avons parlé des coûts, nous avons souvent parlé des coûts sur le plan émotif et du temps, et avons dit qu'aller en cour coûte cher, mais nous le définissons maintenant davantage. Il serait utile si nous avions les causes et si nous pouvions peut-être inviter des témoins pour donner suite à cette question, des représentants du ministère de la Justice Canada peut-être.

**Le sénateur Baker :** D'après ce que je sais de ces causes en particulier, le juge et le tribunal ne sont nullement tenus d'entendre une affaire si elle est frivole. En fait, un avis de requête doit être normalement entendu. C'est la raison pour laquelle je ne peux pas comprendre pourquoi un procureur général aurait l'audace de demander des frais.

**La présidente :** Avant de commettre l'erreur fondamentale qu'un juge ferait, je veux entendre tous les témoignages de toutes les parties avant de décider si c'est audacieux ou non dans une cause donnée. Je crois que nous voulons examiner si cette tendance à exiger des frais existe et comment on se retrouve dans cette situation. Nous aimerions examiner si cette pratique laisse un pouvoir discrétionnaire à quiconque et si elle devrait être en place de toute façon. Dans le passé, on a porté à notre attention la question, sur laquelle nous nous sommes penchés, de la durée et de la difficulté sur le plan émotif de devoir présenter une affaire dans un ministère, puis d'essayer de continuer de travailler là ou ailleurs.

Il y a un cas flagrant en Saskatchewan : vous passez par différentes étapes avec très peu de soutien et vous gagnez sans cesse, mais au bout du compte, on ne vous reprend pas au poste que vous vouliez au départ. On vous propose un autre poste à la place. Puis, vous recommencez tout le processus pour déterminer si le poste est équivalent à celui que vous occupiez, et vous vous retrouvez de nouveau dans un tourbillon. Nous avons étudié ce point.

Comme la question des frais est un sujet particulier que nous n'avons pas examiné, nous allons attendre d'entendre plus de témoignages à cet égard. Monsieur, en votre qualité d'éminent spécialiste, je suis certaine que vous serez du même avis que moi. Mettons de côté le professeur et la juge.

J'avais juste une question. Nous avons utilisé l'expression « minorités visibles ». Monsieur Natufe, vous avez signalé que les femmes appartenant à une minorité visible semblent être doublement victimes de discrimination.

When we say “visible minorities,” this is identified in different places and in different ways. I think, Mr. Niemi, you said that unions have their own particular definitions. Is there one particular group in Canada, beyond women, that has been identified either geographically, by location or by country of origin, that has more difficulties than others, or are we properly designating visible minorities? It may be too complex a question.

**Mr. Natufe:** It is a valid question, one which we have grappled with at various fora. First and foremost, we did not define ourselves. The act defines us. The act defined visible minorities as non-white, non-Caucasian, non-Aboriginal, which means that anyone of Asian, Middle East, African, Caribbean or Black descent, or whatever, is a visible minority. In this big pot, you have Blacks, Indians, Chinese, Malaysians, Filipinos, Japanese, what have you. Each group in this big pot experiences discrimination differently across the country, whether it is a Black experience in Halifax, Toronto or Montreal, a Pakistani experience in Mississauga, or a Sikh experience in Toronto or Vancouver. I am not here to say that one group is more important than another, but they all experience varying degrees of discrimination across the country. This is also reflected in their intake into the civil service.

With regard to visible minority women, as I said earlier on, they face a double jeopardy, because they have not been factored, the well-calculated progress made by women, which is fantastic. I applaud that. I recall years ago when that was not the case in this country.

Perhaps my colleague will shed some light on that.

**Adelaida Bustamante, Chief Executive Officer, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:** Perhaps with further research I would find out something more, but right now I do not think that more definition needs to be done for “visible minority.”

**The Chair:** Where I was leading is that if we say “visible minorities” and we want to attract more, there are always minorities within minorities, and differences, which you quite rightly pointed out. Are we missing the point when we do not identify that in our recruitment? If we are in Mississauga, do we recruit differently than in Montreal? Should we be looking at more regional or local variations in advertising whatever support systems because of the variation within the minority group?

**Mr. Niemi:** Could I make a suggestion? I believe that the data collection process, both by Statistics Canada and under the EEA, or even what private employers do, is practical and, in general, detailed enough to allow for an employer to look at where the subgroup under-representation is. Whether from a business common sense viewpoint or from a question of fairness

Quand on dit « minorités visibles », cette expression est définie en divers endroits et de diverses manières. Je crois, monsieur Niemi, que vous avez dit que les syndicats ont leurs propres définitions. A-t-on établi qu'un groupe particulier au Canada, à part les femmes, sur le plan géographique, par région ou pays d'origine, éprouve plus de difficultés que d'autres? Désignons-nous correctement les minorités visibles? C'est peut-être une question trop complexe.

**M. Natufe :** C'est une question valable, dont nous avons débattu à diverses tribunes. D'abord et avant tout, nous ne nous sommes pas définis nous-mêmes. C'est la loi qui nous définit. Aux termes de la loi, les minorités visibles sont des personnes qui n'ont pas la peau blanche, qui ne sont pas de race blanche et qui ne sont pas des Autochtones, ce qui signifie que quiconque est de race noire ou d'origine asiatique, moyen-orientale, africaine, antillaise, et cetera, fait partie d'une minorité visible. Dans cet énorme creuset, vous avez des Noirs, des Indiens, des Chinois, des Malaisiens, des Philippins, des Japonais, pour ne nommer que ceux-là. Chaque groupe dans cet énorme creuset fait l'objet de discrimination de différentes manières partout au pays, que ce soit un Noir à Halifax, à Toronto ou à Montréal, ou un Pakistanais à Mississauga, ou un Sikh à Toronto ou à Vancouver. Je ne suis pas ici pour dire qu'un groupe est plus important qu'un autre, mais tous ces groupes sont victimes de discrimination à divers degrés partout au pays. Cette discrimination transparaît aussi dans leur recrutement au sein de la fonction publique.

En ce qui concerne les femmes appartenant à une minorité visible, comme je l'ai dit tout à l'heure, elles sont doublement victimes, parce qu'elles n'ont pas été prises en considération, et ce, malgré les progrès bien calculés qu'elles ont réalisés, ce qui est merveilleux. Je m'en réjouis. Je me souviens, il y a plusieurs années, que ce n'était pas le cas au pays.

Ma collègue pourra peut-être nous éclairer là-dessus.

**Adelaida Bustamante, agente administrative principale, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale :** Je pourrais peut-être en découvrir plus en approfondissant les recherches, mais je ne crois pas qu'il faille définir davantage l'expression « minorité visible ».

**La présidente :** Là où je voulais en venir, c'est que nous parlons de « minorités visibles » et nous voulons en attirer davantage. Il y a toujours des minorités au sein des minorités, et des différences, ce que vous avez signalé à juste titre. Passons-nous à côté de l'essentiel si nous ne les définissons pas dans notre recrutement? Si nous sommes à Mississauga, recrutons-nous différemment qu'à Montréal? Devrions-nous nous pencher sur des variations plus régionales ou locales pour promouvoir les systèmes de soutien nécessaires en raison de la différence au sein du groupe minoritaire?

**M. Niemi :** Puis-je faire une suggestion? Je crois que le processus de collecte des données, à la fois par Statistique Canada et en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, ou même ce que font les employeurs privés, est pratique et, en général, assez détaillé pour permettre à un employeur d'examiner où se trouve la sous-représentation du sous-groupe. Que ce soit du



viewpoint, one does have the tools in order to determine in which subgroup the under-representation takes place and needs to be corrected.

For example, we should stick with the term “visible minorities,” but in the implementation of that, one should always look out for where specific subgroups may encounter certain special barriers and act accordingly. If visible minority women have more problems than men in being recruited or moving up the ladder, then corrective action needs to be taken.

One example is that in Montreal we have an employment equity program to get more visible minorities into the police service and even the police training programs at the academy level. It has been brought to our attention that visible minorities are enrolling in greater numbers. However, the one group that tends to fail at the admission level is the Black group, and they tend to fail the swimming proficiency test. We have enough subgroup data to determine why Black applicants tend to fail the swimming proficiency tests, in order to come up with either changes or corrective action.

**Senator Oliver:** The specific question that the chair asked does have an answer, and the answer is that the definition of “visible minorities” is so broad that there are many groups within it. There is one group that is more discriminated against than the other. This has been scientifically tested by a number of professors in Canada and the United States.

One of the best studies is done by Professor Hum at the University of Manitoba. That study shows that Black men from Africa, the West Indies, the United States and Canada should be taken out of the definition of visible minorities because they, more than any other group in the world, are more heavily discriminated against than any other. Hum, in his research — and many other professors — has demonstrated that with a series of very persuasive data. There are a number of people in Canada, in the public service in Canada, who have said that they agree that the largest barriers to the advancement of visible minorities in the Public Service of Canada are against Black men. Those studies are worth bringing before the committee. There is no other category — Chinese, Japanese, Filipino — that has the same degree of systemic discrimination against it as Black men.

**Mr. Niemi:** We also need to know why, in this case Black men, or any subgroup, experience such-and-such form of discrimination, in order to have a more detailed understanding of the situation.

**The Chair:** We are over our time now. I want to thank both of our presenters. You have certainly opened up new avenues for us to consider. If there is any further information, any report or data that you wish to file, I would very much appreciate your contacting the clerk.

point de vue du bon sens commercial ou du point de vue de l'équité, on a les outils pour déterminer quel sous-groupe est sous-représenté et ce qui doit être corrigé.

Par exemple, nous devrions conserver l'expression « minorités visibles », mais dans la pratique, on devrait toujours surveiller les domaines où des sous-groupes précis peuvent se heurter à certains obstacles spéciaux, et agir en conséquence. Si les femmes appartenant à une minorité visible éprouvent plus de problèmes que les hommes à être recrutées ou à gravir les échelons, des mesures correctives doivent être prises.

Par exemple, nous avons à Montréal un programme d'équité en matière d'emploi pour recruter plus de membres de minorités visibles dans les services de police et même dans les programmes de formation à l'école de police. On nous a signalé que les membres de minorités visibles sont de plus en plus nombreux à s'y inscrire. Toutefois, l'un des groupes qui a tendance à échouer à l'admission sont les Noirs parce qu'ils ratent habituellement l'épreuve de natation. Nous disposons de suffisamment de données sur les sous-groupes pour déterminer les raisons pour lesquelles les candidats de race noire ont tendance à échouer à ces épreuves afin d'apporter soit des changements, soit des mesures correctives.

**Le sénateur Oliver :** Il existe une réponse à la question précise que la présidente a posée, c'est-à-dire que la définition de « minorités visibles » est si large qu'elle englobe de nombreux groupes. Il y a un groupe qui fait davantage l'objet de discrimination que les autres. Ce fait a été testé scientifiquement par un certain nombre de professeurs au Canada et aux États-Unis.

L'une des meilleures études est menée par le professeur Hum à l'Université du Manitoba. Cette étude montre que les hommes de race noire d'Afrique, des Antilles, des États-Unis et du Canada devraient être retirés de la définition des minorités visibles parce qu'ils sont, plus que tout autre groupe au monde, beaucoup plus victimes de discrimination. Dans son étude, le professeur Hum — et de nombreux autres professeurs — l'a démontré au moyen d'une série de données très convaincantes. Un certain nombre de fonctionnaires au Canada ont dit qu'ils étaient d'accord pour dire que les hommes de race noire étaient ceux qui rencontraient les plus grands obstacles à l'avancement des minorités visibles dans la fonction publique du Canada. Ces études valent la peine d'être présentées au comité. Aucun autre groupe — chinois, japonais, philippin — ne fait autant l'objet de discrimination systémique que les hommes de race noire.

**M. Niemi :** Nous devons aussi savoir pourquoi les hommes de race noire, dans ce cas-ci, ou n'importe quel sous-groupe, font l'objet de telle ou telle forme de discrimination, afin d'avoir une compréhension plus approfondie de la situation.

**La présidente :** Nous avons dépassé notre temps. Je tiens à remercier nos deux témoins. Vous avez certainement ouvert de nouvelles avenues que nous devons examiner. S'il y a d'autres renseignements, rapports ou données que vous souhaitez soumettre, je vous serais très reconnaissante de communiquer avec la greffière.

Our study is not over. We have pressed you for answers. We will join in common cause in continuing to try to overcome the barriers that appear to be in the way of all Canadians having a fair and equal chance before the public service to serve other Canadians.

I want to underscore that merit is an issue that should have no colour, no barrier and no gender. Merit should stand on its own as the test within the public service. We continue to hear that we are some distance from that. We hope that our study brings forth some recommendations that bear fruit. You have certainly helped us in that study and we thank you.

We will adjourn at this point to allow the witnesses to leave the table. We have some budgets to pass, if we wish to continue our studies.

We have before you all of the budgets. They are the pro forma small budgets for our ongoing studies. The only budget that is of some significance, although not as large as others that we have had in the past, is the last one of your pile, if they are in the same order as mine.

The special study on Canada's international and national human rights obligations is budgeted for \$171,050. This has been put through the steering committee. Basically, this is the budget that we had approved previously for the Human Rights Committee before prorogation. We had thought that we would be able to finish our study this fall. It included an activity of travel and other issues. We should now like to continue the study in the coming months. It is on the Human Rights Council, to remind senators.

If there are any questions on that budget — since it is the largest budget. If there is no comment, do I have a mover?

**Senator Oliver:** I so move.

**The Chair:** Thank you. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

There are four other budgets. They are the ones that have been approved by both the Senate and this committee. They are for \$3,200 for the usual professional services, working meals, postage, books, and so on.

**Senator Oliver:** I see under *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, you have five meals. That is for five meetings. What if you needed six meetings? Under this system, is it possible, if you need a meal for another meeting, to take it from one of your other budgets?

**The Chair:** I think we can seek approval again for that.

**Senator Oliver:** You have to go back to Internal Economy again?

Notre étude n'est pas terminée. Nous avons fait pression sur vous pour obtenir des réponses. Nous allons faire cause commune pour continuer de tenter de surmonter les obstacles qui semblent empêcher certains Canadiens d'avoir des chances justes et égales de servir la population canadienne à la fonction publique.

Je tiens à souligner que le mérite est une question qui ne devrait pas avoir d'obstacles, de couleur ou de sexe. Le mérite devrait être en soi le critère de sélection au sein de la fonction publique. Nous continuons d'entendre dire que nous en sommes encore loin. Nous espérons que notre étude présentera des recommandations qui porteront fruit. Vous nous avez certainement aidés dans cette étude et nous vous en remercions.

Nous allons maintenant prendre une pause pour permettre aux témoins de se retirer. Nous devons adopter des budgets si nous souhaitons poursuivre nos études.

Vous avez sous les yeux tous les budgets. Ce sont les modèles de petits budgets pour nos études en cours. Le seul budget qui a une certaine importance, même s'il n'est pas aussi gros que d'autres que nous avons eus dans le passé, c'est le dernier de votre pile, si vos documents sont dans le même ordre que les miens.

Le budget prévu pour l'étude spéciale sur les obligations nationales et internationale du Canada en matière de droits de la personne s'élève à 171 050 \$. Ce budget a été présenté au comité de direction. Essentiellement, c'est le budget que nous avions déjà approuvé pour le Comité des droits de la personne avant la prorogation. Nous avons cru que nous pourrions terminer notre étude cet automne. Elle comprenait un voyage et d'autres points. Nous aimerions maintenant poursuivre l'étude dans les mois à venir. Je tiens à rappeler aux sénateurs qu'elle porte sur le Conseil des droits de l'homme.

Avez-vous des questions sur ce budget — puisque c'est le plus important? Si personne n'a d'observation à faire, quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur Oliver :** J'en fais la proposition.

**La présidente :** Merci. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.

Il y a quatre autres budgets. Ils ont été approuvés par le Sénat et le comité. Ils sont de 3 200 \$ pour les services professionnels courants, les repas de travail, les frais de poste, les livres, et cetera.

**Le sénateur Oliver :** Je vois que pour discuter du rapport *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, cinq repas sont prévus. C'est pour cinq réunions. Qu'arrivera-t-il si vous avez besoin de six réunions? En vertu de ce système, si vous devez payer un repas pour une autre réunion, est-il possible de prendre l'argent dans un des autres budgets?

**La présidente :** Je crois que nous pouvons de nouveau en demander l'approbation.

**Le sénateur :** Vous devez renvoyer la question au Comité de la régie interne?



**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** Yes, or ask to transfer money between categories. Say, perhaps, we had not used the money for books and promotional materials. We could then ask for permission to transfer the money between categories.

**Senator Oliver:** On that basis, I move that item.

**The Chair:** Thank you. Agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, December 10, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:04 p.m. to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Senator A. Raynell Andreychuk (Chair)** in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, I see a quorum. We are here to continue to study our reference with respect to employment equity.

We started examining some time back cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

We have begun a dialogue with the Public Service Commission, and we have found there are many other agencies and responsibilities throughout the federal system. To ensure that we are doing a full and adequate study, we thought we should reach out to those employees that are beyond the Public Service Commission and look at how they relate with the commission. Are the rules the same? Are the difficulties the same? Are the targets that have been set by the government applied equally throughout these groups?

Therefore, we have asked Ms. Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal of the Canada Public Service Agency to come forward today and tell us a little bit about the Canada Public Service Agency, so that we can be more acquainted with your role and responsibilities, and then target into the area of employment equity.

**Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal, Canada Public Service Agency:** Thank you for inviting me to speak with you today. I should like to mention at the outset that my colleague Ms. Kami Ramcharan was to appear with me today. There was a sudden death in her family on Friday, and she

**Jessica Richardson, greffière du comité :** Oui, ou demander un transfert d'argent entre les catégories. Par exemple, si nous n'avons pas dépensé l'argent pour les livres et les documents de promotion. Nous pourrions alors demander l'autorisation de transférer l'argent entre les catégories.

**Le sénateur Oliver :** Dans ce cas, j'en fais la proposition.

**La présidente :** Merci. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 10 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 16 h 4 pour examiner des cas de discrimination présumés dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre les groupes minoritaires sont réalisés.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Nous sommes réunis pour poursuivre nos travaux concernant notre ordre de renvoi relatif à l'équité en emploi.

Nous avons commencé à examiner il y a quelque temps des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et à étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

Nous avons ouvert un dialogue avec la Commission de la fonction publique et constaté que le système fédéral compte un grand nombre d'autres agences et responsabilités. Afin d'assurer une étude complète et adéquate, nous nous sommes dit qu'il conviendrait d'examiner la situation des employés ne relevant pas de la Commission de la fonction publique afin de voir dans quelle mesure leurs conditions d'emploi sont conformes à celles de la Commission. Les règles sont-elles les mêmes? Les difficultés sont-elles les mêmes? Les objectifs fixés par le gouvernement sont-ils appliqués également à ces autres groupes?

Aussi, nous avons demandé à Mme Karen Ellis, vice-présidente principale du Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail de l'Agence de la fonction publique du Canada de comparaître aujourd'hui afin de nous parler de manière générale de l'Agence de la fonction publique du Canada, de manière à nous familiariser davantage avec ses rôles et responsabilités, puis de traiter plus spécifiquement de l'équité en emploi.

**Karen Ellis, vice-présidente principale, Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail, Agence de la fonction publique du Canada :** Merci de m'avoir invitée à m'entretenir avec vous aujourd'hui. Je signale d'emblée que ma collègue, Mme Kami Ramcharan, devait comparaître avec moi

had to leave the country to attend to those matters. I am very sorry about her situation, but that is why I am here today. I hope I will be able to answer your questions.

As mentioned by the chair, I am with the Canada Public Service Agency, formerly known as the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. Our name change became effective earlier this year.

This agency was created in 2003, bringing together a number of units from the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission. It is a fairly new entity.

*[Translation]*

The agency's raison d'être is to modernize and foster continuing excellence in people management and leadership across the public service. It organizes its work around three program activities to achieve its strategic outcome and deliver results for Canadians: modernized human resource management and strengthened accountability; an effective, ethical leadership and a quality work environment; a representative and accessible public service.

The agency's legal mandate flows from powers delegated to it by the Treasury Board in the Financial Administration Act with respect to: human resources management; official languages; employment equity; and values and ethics.

My sector, Workforce and Workplace Renewal, focuses on programs, policies and values that shape the working environment in the public service. This sector brings together employment policies, values and ethics, official languages, diversity, functional communities and integrated human resources planning. Its mission is to advance public service renewal in helping our clients build and sustain a well managed, dynamic and engaged workforce that is representative of Canada's diverse population and that serves Canadians in our two official languages.

The agency, through the Diversity Division in my sector, provides policy advice and guidance to departments and assesses departmental performance through the people component of the Management Accountability Framework exercise.

We also produce the President's Annual Report on Employment Equity, which is tabled in Parliament.

*[English]*

Deputy heads have been delegated the responsibility to implement employment equity in their departments. It is important to note that departments are responsible for preparing their own employment equity plans, for conducting

aujourd'hui. Il s'est produit un décès soudain dans sa famille, vendredi, et elle a dû se rendre à l'étranger de ce fait. Je suis désolée de ce qui lui arrive, mais voilà pourquoi je suis seule aujourd'hui. J'espère pouvoir répondre à vos questions.

Comme la présidente l'a mentionné, je fais partie de l'Agence de la fonction publique du Canada, anciennement connue sous le nom d'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. Le changement de nom est devenu effectif au début de cette année.

Créée en 2003, l'agence est le résultat d'une fusion d'unités du Secrétariat du Conseil du Trésor avec des unités de la Commission de la fonction publique. C'est donc une entité relativement nouvelle.

*[Français]*

La raison d'être de l'agence est de moderniser la gestion des ressources humaines et les méthodes de leadership ainsi que de favoriser le maintien de l'excellence dans ces domaines dans toute la fonction publique. Afin de réaliser son objectif stratégique et de livrer des résultats aux Canadiens, les plans et priorités de l'agence s'articulent autour des trois activités des programmes suivants : une gestion des ressources humaines modernisée et une responsabilisation accrue; un leadership efficace, conforme à l'éthique, et un milieu de travail de qualité; une fonction publique représentative et accessible.

Le mandat statutaire de l'agence découle des pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques dans les domaines suivants : la gestion des ressources humaines, les langues officielles, l'équité en matière d'emploi, les valeurs et l'éthique.

Mon secteur, celui du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu du travail, met l'accent sur les programmes et les politiques, et sur les valeurs qui définissent l'environnement de travail de la fonction publique. Il rassemble sous une même bannière les politiques sur l'emploi, les valeurs et l'éthique, les langues officielles, la diversité, les collectivités fonctionnelles et la planification intégrée des ressources humaines. Notre objectif est de promouvoir le renouvellement de la fonction publique et d'aider les ministères et les organismes du gouvernement à constituer et à maintenir un effectif bien géré, dynamique et engagé, qui est représentatif de la population canadienne et qui est apte à la servir dans les deux langues officielles.

L'agence, par l'intermédiaire de la Division de la diversité, offre aux ministères conseils et orientation au sujet des politiques et évalue le rendement des ministères grâce à la composante du cadre de responsabilisation de gestion.

Nous produisons également le rapport annuel du président sur l'équité en matière d'emploi, document qui est déposé au Parlement.

*[Traduction]*

Il incombe aux administrateurs généraux d'assurer l'équité en matière d'emploi au sein de leurs ministères. Il est important de souligner que les ministères ont la responsabilité de préparer leurs propres plans concernant l'équité en matière d'emploi, d'effectuer



employment system reviews, for identifying and eliminating barriers to employment and for showing that they are making reasonable progress toward achieving employment equity objectives.

In 2006, the Clerk of the Privy Council initiated the public service renewal process, for which the Canada Public Service Agency provides policy and operational support. The agency promotes the integration of diversity and employment equity into all aspects of the renewal process.

There are four priorities in public service renewal — planning, recruitment, employee development and enabling infrastructure.

Integrated planning is the foundation and powerhouse of renewal, which links business and human resources planning. It is about enabling the use of flexibility for hiring under the Public Service Modernization Act. It is also about facilitating the achievement of both employment equity and official languages objectives.

Recruitment is critical to renewal in order to renew and sustain capacity at all levels.

Development is about fostering leadership at all levels and about ensuring that employees have meaningful work to do in a supportive environment.

Enabling infrastructure means having the right systems and processes in place to ensure effective planning, recruitment and development.

In essence, renewal is about building a strong and sustainable federal public service for the future. Integral to this is having a workforce that can draw upon a diversity of origins, cultures, views, ideas, experiences and perspectives from across Canada.

#### *[Translation]*

Since the federal public service first became subject to the Employment Equity Act in 1996, the representation of women, aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities has steadily increased.

As of March 2006, the representation of women, aboriginal peoples and persons with disabilities exceeded their workforce availability. Initial results for 2007 based on preliminary data from departments which have not yet been published show that the representation rates for those groups are still above their workforce availability and that those for visible minorities have increased.

The advances made in employment equity have not only been related to representation. For example, designated group members are more evenly distributed across occupational groups and regions, and their salaries have increased.

des examens des systèmes d'emploi, de cibler et d'éliminer les obstacles à l'emploi et de montrer qu'ils font des progrès raisonnables vers l'atteinte des objectifs liés à l'équité en matière d'emploi.

En 2006, le greffier du Conseil privé a amorcé le processus de renouvellement de la fonction publique, pour lequel l'Agence du Canada offre un soutien opérationnel et un soutien en matière de politiques. L'agence fait la promotion de l'intégration de la diversité et de l'équité en matière d'emploi dans le processus de renouvellement.

Les quatre priorités du renouvellement de la fonction publique sont la planification, le recrutement, le perfectionnement des employés et l'infrastructure de base.

La planification intégrée est le fondement et le moteur du renouvellement. La planification intégrée consiste à utiliser pleinement la souplesse que confère la Loi sur la modernisation de la fonction publique et à faciliter l'atteinte des objectifs concernant l'équité en emploi et les langues officielles.

Le recrutement est essentiel au renouvellement afin de renouveler et de maintenir les ressources à tous les niveaux.

Le perfectionnement consiste à encourager le leadership à tous les niveaux et à veiller à ce que les employés aient un travail enrichissant et un milieu de travail positif.

L'infrastructure habilitante désigne les systèmes et processus adéquats qui assurent une planification, un recrutement et un perfectionnement efficaces.

En substance, le renouvellement consiste à établir une fonction publique fédérale solide et durable pour l'avenir. Cela implique la constitution d'un effectif de travail capable de tirer avantage de la diversité d'origines, de cultures, de visions, d'idées, de connaissances et de perspectives qu'offre le Canada.

#### *[Français]*

Depuis que la Fonction publique du Canada s'est assujettie à la Loi sur l'équité en matière d'emploi, en 1996, le taux de représentation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des membres des minorités visibles a augmenté de manière constante.

En mars 2006, le taux de représentation des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées dépassait le taux de disponibilité de ces mêmes groupes. Les résultats initiaux pour 2007 établis en fonction des données préliminaires des ministères, lesquelles n'ont pas encore été publiées, montrent que les taux de représentation pour ces groupes sont encore au dessus du taux de disponibilité et que les taux de représentation des membres de minorités visibles ont augmenté.

Les progrès réalisés dans le domaine de l'équité en matière d'emploi ne sont pas seulement liés à la représentation. Par exemple, la répartition des membres de ces groupes au sein des groupes professionnels et des régions est plus uniforme, et les salaires ont augmenté.

*[English]*

You will know from your own report that you have pulled together and from other recent things that the representation of visible minorities is still below workforce availability. We have made progress, but we are still below that rate.

Ten years ago, with a workforce availability of 9 per cent, the representation of visible minorities in the public service was only 4.5 per cent. Today, the representation of visible minorities is approximately 8.6 per cent, with a workforce availability of 10.4 per cent as derived from the 2001 census. We are still not meeting targets, but we have made improvements.

From 2001 to 2006, almost 6,000 visible minorities were added to the core public administration, and the number of visible minority executives more than doubled. There are now more than 15,000 employees in the core public administration who have self-identified as members of a visible minority group. That includes more than 240 executives out of a population of 4,505 executives.

An analysis of the salary levels of visible minority employees compared to all employees is encouraging. The percentage of visible minority employees earning up to \$75,000 is comparable to that of all employees. It is 80 per cent for visible minorities and 79 per cent for all employees in that range. In fact, visible minority employees compare most favourably of the four designated groups when comparing salary levels to the overall employee population.

This, in part, is attributable to the strong representation of visible minority employees in the scientific and professional category. Over 20 per cent of visible minority employees work in this category, which includes work in architecture, auditing, chemistry and mathematics.

*[Translation]*

The agency supports the three councils representing aboriginal employees, employees with disabilities and the visible minorities — the National Council of Aboriginal Federal Employees, the National Council of Federal Employees with Disabilities and the National Council of Visible Minorities, respectively — by providing the councils with secretariat and financial support in order that they can help us achieve a representative public service.

Several departments are very successful in terms of their representation of equity groups and their methods of achieving employment equity are being shared with other departments.

*[Traduction]*

Vous savez, d'après le rapport que vous avez vous-même rédigé et d'autres données récentes, que le taux de représentation des minorités visibles se situe toujours sous le taux de disponibilité. Nous avons progressé, mais nous restons toujours en dessous de ce taux.

Il y a dix ans, le taux de disponibilité des membres des minorités visibles était de 9 p. 100, alors que le taux de représentation de ces derniers dans la fonction publique n'était que de 4,5 p. 100. Aujourd'hui, le taux de représentation des membres des minorités visibles se situe environ à 8,6 p. 100, alors que le taux de disponibilité de ces derniers est de 10,4 p. 100, selon les données du recensement de 2001. Nous ne remplissons toujours pas les objectifs, mais nous avons obtenu des améliorations.

De 2001 à 2006, presque 6 000 membres des minorités visibles sont entrés au service de l'administration publique centrale, et le nombre de cadres membres de minorités visibles a plus que doublé. L'administration publique centrale compte maintenant plus de 15 000 employés se déclarant membres des minorités visibles, dont 200 cadres supérieurs sur un total de 4 505.

Une analyse comparative des niveaux de rémunération des employés membres des minorités visibles et des niveaux de rémunération de l'ensemble des employés a donné des résultats encourageants. En effet, le pourcentage d'employés membres des minorités visibles gagnant jusqu'à 75 000 \$ par année est comparable à celui de l'ensemble de l'effectif. Le chiffre est de 80 p. 100 pour les minorités visibles et de 79 p. 100 pour tous les employés dans cette fourchette de salaire. De fait, de tous les quatre groupes désignés, les minorités visibles se situent le mieux dans la comparaison avec les niveaux de salaire de la population totale de fonctionnaires.

Cette situation est attribuable en partie au taux de représentation élevé des employés membres des minorités visibles faisant partie de la catégorie scientifique et professionnelle. Plus de 20 p. 100 des membres des minorités visibles se situent dans cette catégorie, qui comprend l'architecture, la vérification comptable, la chimie et les mathématiques.

*[Français]*

L'agence appuie les trois conseils représentant les employés autochtones, les employés handicapés et les employés membres des minorités visibles — le Conseil national des employés fédéraux autochtones, le Conseil national des employés handicapés fédéraux et le Conseil national des minorités visibles respectivement — en leur offrant des services de secrétariat et un soutien financier afin qu'ils puissent nous aider à constituer une fonction publique représentative.

Plusieurs ministères réussissent à atteindre un taux de représentation très satisfaisant en ce qui a trait aux groupes d'équité en matière d'emploi. Ils partagent d'ailleurs, avec les autres ministères, les méthodes qu'ils utilisent pour assurer l'équité en matière d'emploi.



Some departments provide mentoring to employees with disabilities and are enabling employees with disabilities to overcome serious challenges in the workplace.

We also have success stories with respect to centrally administered development programs. In 2006-07, programs such as the Accelerated Economist Training Program, with 12.5 per cent of visible minorities, the Management Trainee Program, 43.4 per cent, and the Accelerated Executive Development Program, 24.4 per cent, had representation rates for visible minorities which far exceeded their workforce availability. In 2003, the last central intake for the Career Assignment Program had representation of 36 per cent. What the numbers tell us is that when we plan and recruit with employment equity in mind, we succeed.

[English]

The agency has developed two new policy instruments to help in creating a more inclusive and accessible workplace. We expect these policies to be effective April 1, 2008.

The employment equity policy will help departments achieve employment equity objectives across the core public administration. We are revising that policy to make it simpler, clearer and results-based to support the integration of employment equity goals into all aspects of human resources management business planning, as well as strengthening accountability for those results.

As part of the rollout of that policy, we will be conducting regional workshops and holding an employment equity conference. Such activities will strengthen the capacity of departments to become more representative.

It is very important for me to emphasize that our efforts are now targeting line managers, as well as human resources professionals. We believe that it is the line managers who do the hiring, planning and recruiting, and they are the ones that need to get as engaged in this issue as the human resources community has been in the past.

The new duty to accommodate policy will apply to all groups protected by the Canadian Human Rights Act. It will help to ensure the prevention of discrimination on all grounds, such as race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

The duty to accommodate policy requires deputy heads to incorporate accommodation principles into the design and planning of all policies, practices, procedures, systems, events and facilities to prevent discrimination on any prohibited ground.

Certains ministères offrent des services de mentorat aux employés handicapés, ce qui permet à ces derniers de relever des défis importants dans leur milieu de travail.

Il existe aussi des exemples à suivre en matière de programmes de perfectionnement gérés de manière centrale. Durant la période 2006-2007, le taux de représentation des membres des minorités visibles dépassait largement le taux de disponibilité de ces derniers dans de tels programmes. Par exemple, le programme de formation accélérée pour les économistes, 12,5 p. 100 minorités visibles; le programme de stagiaire en gestion, 43,4 p. 100; et le programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs, 24,4 p. 100. En 2003, le taux de représentation au sein du dernier groupe ayant suivi le programme cours et affectation de perfectionnement était de 36 p. 100. Ces chiffres nous indiquent que lorsque nous planifions et recrutons en ayant en tête l'équité en matière d'emploi, nous réussissons.

[Traduction]

L'agence a élaboré deux nouveaux instruments de politique afin de créer un milieu de travail plus inclusif et plus accessible. Nous nous attendons à ce que ces politiques entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2008.

La politique sur l'équité en emploi aidera les ministères à atteindre les objectifs en la matière dans l'ensemble de l'administration publique centrale. Nous révisons cette politique pour qu'elle soit plus simple et plus claire et davantage axée sur les résultats, ce qui nous permettra de soutenir l'intégration des objectifs d'équité en emploi dans tous les aspects de la planification des activités de gestion des ressources humaines et aussi d'améliorer la responsabilisation pour ces résultats.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique, nous organiserons des ateliers régionaux et une conférence sur l'équité en emploi. Ces activités permettront aux ministères de renforcer leur capacité afin de devenir plus représentatifs.

Je me dois de souligner que nos efforts visent maintenant les gestionnaires opérationnels, en sus des professionnels des ressources humaines. Nous pensons que ce sont les gestionnaires opérationnels qui procèdent à la planification et à l'embauche et ce sont eux qui doivent être sensibilisés à cette problématique, comme les spécialistes des ressources humaines l'étaient dans le passé.

La nouvelle politique sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation s'appliquera à tous les groupes protégés par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Elle permettra d'empêcher la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, par exemple la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de délinquant réhabilité.

La politique sur l'obligation d'adaptation exige que les administrateurs généraux intègrent des principes d'accommodement dans la conception et la planification de l'ensemble des politiques, des pratiques, des procédures, des

These revised policy instruments, along with effective dialogue and training to support their implementation, will help foster a workplace that values and encourages the inclusion and full participation of equity groups and others needing accommodation.

[Translation]

In conclusion, employment equity in the core public administration is about excellence. We know that a representative and diverse workforce will contribute to better policy, programs and services for all Canadians. It is about more than just numbers — it is about our values. Making the public service as inclusive and accessible as possible is essential to renewal and an opportunity for leadership and excellent people management across the country.

Renewal is the ongoing responsibility of deputy ministers, senior managers, line managers and employees across the public service. We know we have challenges in achieving equity in employment. We are making progress and we are committed to continual improvement.

I would be pleased to answer your questions.

[English]

**The Chair:** Thank you, Ms. Ellis. Before I turn to other senators, I should like a clarification. The Public Service Commission has testified before us that they educate, facilitate and encourage but have no ability to make managers or the system accountable. Your agency used to be called PSHRMAC; it is now Canada Public Service Agency, a much better title. You say you work together with the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission to encourage, facilitate and identify, all of which seems to be valuable work. Both you and the Public Service Commission have indicated that planning and putting intense resources and attention to a more systematic way will be the answer.

However, I am still left with the same problem of who is accountable? If all of these plans that you facilitate and encourage do not bear fruit, who is accountable?

**Ms. Ellis:** This is an important point, and I wish to spend a couple of minutes on it. I have been working intensively on public service renewal for the last year as well as on employment equity, and I am trying to show and want to explain to the committee why these must come together.

The accountability for employment equity and a department's performance on employment equity lies with the deputy head of that department. Central agencies, such as Treasury Board and

systèmes, des événements et des installations afin d'empêcher la discrimination fondée sur des motifs illicites.

Ces instruments de politique révisés, ainsi que l'instauration d'un dialogue et d'activités de formation efficaces en vue de soutenir leur mise en application, aidera à favoriser un milieu de travail qui valorise et encourage l'intégration et la pleine participation des groupes d'équité en emploi ou des autres groupes qui ont besoin de mesures d'adaptation.

[Français]

En conclusion, l'équité en matière d'emploi dans l'administration publique centrale est synonyme d'excellence. Nous savons qu'un milieu de travail représentatif et diversifié contribuera à améliorer la politique, les programmes et les services pour toute la population canadienne. L'équité en matière d'emploi, ce n'est pas que des chiffres, il s'agit de nos valeurs. Il est essentiel, pour le renouvellement de la fonction publique, de rendre la fonction publique aussi diversifiée et accessible que possible, cela est aussi synonyme d'occasion et de leadership et d'amélioration de la gestion des ressources humaines dans tout le pays.

Il incombe aux sous-ministres, aux cadres supérieurs, aux gestionnaires hiérarchiques et aux employés dans l'ensemble de la fonction publique de s'occuper du renouvellement. Nous savons que nous devons surmonter certains obstacles afin d'assurer l'équité en matière d'emploi. Nous faisons des progrès et nous nous engageons à nous améliorer sans cesse.

Je suis maintenant prête à répondre à vos questions.

[Traduction]

**La présidente :** Merci, madame Ellis. Avant de donner la parole aux autres sénateurs, j'aimerais un éclaircissement. La Commission de la fonction publique nous a indiqué ici même qu'elle sensibilise, facilite et encourage mais qu'elle n'a nul pouvoir d'obliger les gestionnaires ou le système à rendre des comptes. Votre Agence s'appelait précédemment AGRHFPC, et maintenant Agence de la fonction publique du Canada, un bien meilleur nom. Vous dites collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique en vue d'encourager, faciliter et identifier, et toutes ces activités semblent utiles. Tant vous-même que la Commission de la fonction publique dites que la solution au problème résidera dans une planification et un accroissement des ressources et une application plus systématique.

Cependant, cela ne règle pas pour moi la question de savoir qui est responsable? Si tout ce travail de facilitation et d'encouragement ne porte pas fruit, qui est responsable?

**Mme Ellis :** C'est un point important et j'aimerais lui consacrer quelques minutes. J'ai travaillé assez intensément sur le renouvellement de la fonction publique l'an dernier, ainsi que sur l'équité en emploi, et je vais essayer de montrer et d'expliquer au comité pourquoi les deux doivent aller de pair.

La responsabilité à l'égard de l'équité en emploi et des résultats d'un ministère en la matière appartient à l'administrateur général de ce ministère. Les organismes centraux, tels que le Conseil du



the agency, issue policies, guidelines and give tools to do work and enable departments' implementation of the policies and guidelines. At the end of the day, the ownership for doing the planning and for getting and improving results on a departmental basis lies with the deputy head and the department.

We can bring things to bear that are helpful. You will have heard from other witnesses about the management accountability framework, where departments are assessed on a number of factors every year by central agencies, from planning to the way they do values and ethics to the way they perform on employment equity. Indeed, it is my team — to which there are three parts now — that will assess how a department is doing on employment equity, department by department, and will feed that assessment in to the Treasury Board. The Treasury Board will take all of the different factors that are assessed under that framework from different experts who assess how the department is doing and roll that up. There is a whole assessment of the department on all these angles of management.

In employment equity, we give our assessment, and that gives visibility to how a department is doing. One of the things that I would say about shining a light on performance by assessing it is that it then will draw attention to areas requiring attention. Any deputy minister who has an area identified in that assessment as something that needs attention or improvement will pay attention to that area, but they are accountable for continuously working to improve results. That certainly goes for employment equity.

The planning piece is crucial to renewal. I want to explain what we mean by planning. First and foremost, that deputy head in that department with their team must understand the business of that department. In looking at their business and what they have to deliver for their mandate, we are saying that they have to pull together the human resources needs to ensure there is the talent and the right kinds of skills and people to ensure delivery of that business mandate. That is what we mean by bringing the human resources and the business planning together.

In my statement, I was saying that when you do planning well and take some time as an organization to talk it through and think about what you need, you have to be looking at things like employment equity objectives and official languages objectives as an organization. Where you have gaps or needs, you need to plan in that upfront stage and say, "As an organizational need we have some gaps in this particular area and these are some of the strategies we will use this year in implementing our plan to address some of those."

I described planning as the foundation and the powerhouse of renewal. If you take time as an institution to sit down with your team and engage in conversation — I have heard certain deputy ministers say that the conversation in their department changed when they started to get that in-depth discussion on planning; they would find that each of their senior people had similar challenges and they could come together in a collective way to tackle it. That is what I mean by saying planning is so critical.

Trésor et l'agence, formulent des politiques et des lignes directrices et donnent des outils pour faire le travail et permettre aux ministères de mettre en œuvre ces politiques et lignes directrices. Finalement, c'est à l'administrateur général et au ministère qu'il incombe d'assurer la planification et d'obtenir et d'améliorer les résultats au sein de cette administration.

Nous pouvons contribuer des éléments utiles. D'autres témoins vous ont parlé du Cadre de responsabilisation de gestion, au titre duquel les ministères sont évalués chaque année par les organismes centraux selon un certain nombre de facteurs, depuis la planification jusqu'à leur adhésion aux valeurs et à l'éthique et à leur action en matière d'équité en emploi. De fait, c'est mon équipe — composée aujourd'hui de trois éléments — qui va évaluer, ministère par ministère, les résultats sur le plan de l'équité en emploi et transmettre cette évaluation au Conseil du Trésor. Ce dernier rassemblera les différents facteurs évalués par différents experts sous le régime de ce cadre et en fera la synthèse. Toute une évaluation du ministère est réalisée selon ces différents aspects de la gestion.

Sur le plan de l'équité en emploi, nous réalisons notre évaluation, laquelle rendra visible l'action d'un ministère. La mise en lumière d'une performance par le biais d'une évaluation va attirer l'attention sur les domaines exigeant une amélioration. Tout sous-ministre dont un domaine a été reconnu par cette évaluation comme exigeant une action ou amélioration prêter attention à cet aspect, mais devra s'efforcer constamment d'améliorer les résultats et en portera la responsabilité. Cela vaut certainement pour l'équité en emploi.

Le volet planification est crucial pour le renouvellement. Permettez-moi d'expliquer ce que nous entendons par planification. Tout d'abord, l'administrateur général du ministère et son équipe doivent comprendre le rôle de ce ministère. Pour exécuter ce rôle et remplir leur mandat, nous disons qu'ils doivent se doter des ressources humaines voulues afin de disposer des compétences et des effectifs requis pour cela. C'est ce que nous entendons par conjuguer les ressources humaines et la planification de l'activité.

Dans mon exposé, j'ai indiqué que lorsqu'on fait bien cette planification et que l'organisation prend du temps pour en parler et y réfléchir, il s'agit de considérer des éléments tels que les objectifs en matière d'équité en emploi et de langues officielles. Là où il y a des lacunes ou des besoins, il faut les intégrer d'emblée dans le plan et se dire : « Parmi les besoins organisationnels, nous avons quelques lacunes dans tel domaine et voici certaines des stratégies que nous allons utiliser cette année pour mettre en œuvre notre plan et remédier à ces problèmes ».

J'ai décrit la planification comme le fondement et le moteur du renouveau. Si vous prenez le temps, en tant qu'institution, de vous asseoir avec votre équipe et d'engager une conversation... j'ai entendu certains sous-ministres dire que le discours dans leur ministère a changé lorsqu'ils ont commencé à avoir cette discussion approfondie sur la planification; ils constataient que chacun des cadres supérieurs connaissait des difficultés similaires et qu'ils pouvaient chercher à les régler collectivement. C'est ce que j'entends lorsque je dis que la planification est cruciale.

Every department must own their planning because every department has different kinds of business and business challenges. We say it is not a one-size-fits-all plan, in terms of their overall plan, but when it comes to things like employment equity and official languages, those are common, good policies for the entire public service that departments need to take ownership of in their own plan.

**The Chair:** Between what you and the Public Service Commission have said, we are persuaded that this planning is necessary and that you are providing the tools. You are providing the kinds of tools so that the deputy heads of departments and ministries cannot avoid their responsibilities. You have given them the tools so they cannot say, "We do not have the skills; we do not know what the plan is."

If it is all there for them and they do not put the plans in place and it does not bear fruit, what is the consequence? We are seriously concerned that the visible minorities target has dropped again rather than moved in the appropriate direction. If someone can say they did not have the tools, that is one excuse or justifiable reason; but if you have the tools — we have two central agencies, if not more, assisting — and there is no response from the department, what is the consequence?

**Ms. Ellis:** Because of the management accountability framework, deputy ministers are assessed every year, as we are all assessed on performance every year, but they would be assessed based on their performance in the ministry. Part of that assessment is how they have done on all the elements of the management accountability framework. It is factored in to how they are assessed for performance every year by the highest level public service assessment.

The point you make is very important. Let me make a critical linkage. I know in the report from this committee that you highlighted the issue of cultural change as being the key to driving change. You are right; you can have tools and policies, but the way the world changes is when people actually take hold of, understand, have the awareness and start working with them in effective ways. That is how you start to see changes in the numbers and performance on something like employment equity.

For example, I mentioned earlier that we are renewing the two policies on employment equity and duty to accommodate. When I presented those to a large group of 27 deputy ministers on the committee where I had to get their blessing, they gave me unanimously the same comment. They said: "We understand why this policy is important. We understand why employment equity and diversity is important. We get it. We approve the policies. However, what we need and what our line managers need is practical help to implement. It is not because we do not get it. We understand why it is important. However, we need hands-on assistance when you unroll these policies to sit down with people,

Chaque ministère doit effectuer sa propre planification car chacun a des activités et des difficultés différentes. Le plan d'ensemble n'est donc pas de taille unique, mais lorsqu'il s'agit d'aspects tels que l'équité en emploi et les langues officielles, il y a de bonnes politiques communes à l'ensemble de la fonction publique que les ministères doivent intégrer dans leur propre plan.

**La présidente :** Entre ce que vous et la Commission de la fonction publique avez dit, nous sommes convaincus que cette planification est nécessaire et que vous fournissez les outils. Vous apportez des outils de telle manière que les administrateurs généraux des ministères ne peuvent éluder leurs responsabilités. Vous leur avez donné les outils, et ils ne peuvent donc pas prétendre ne pas posséder les compétences et ne pas savoir quel est le plan.

Si tout cela est à leur disposition et qu'ils ne mettent pas les plans en place et qu'il n'y a pas de résultat, quelle est la conséquence? Nous sommes tous gravement préoccupés de voir que la situation des minorités visibles s'est de nouveau dégradée au lieu d'avancer dans une direction appropriée. Si quelqu'un peut dire que les outils manquaient, c'est une excuse ou une raison invocable; mais si les outils sont là — nous avons deux organismes centraux, voire plus, pouvant aider — et qu'il n'y a pas de réaction au sein du ministère, quelle est la conséquence?

**Mme Ellis :** Sous le régime du Cadre de responsabilisation de gestion, les sous-ministres sont évalués chaque année, et nous sommes tous évalués sur notre performance chaque année, mais eux le seront sur la base de leur performance dans le ministère. Ce qu'ils ont fait vis-à-vis de tous les éléments du Cadre de responsabilisation de gestion constitue une partie de cette évaluation. C'est un des critères de l'évaluation du rendement effectuée chaque année au niveau des postes les plus élevés de la fonction publique.

Vous soulevez là un point capital. Permettez-moi de mettre en lumière une relation cruciale. Je sais que le comité, dans son rapport, a souligné qu'un changement de mentalité est le moteur de tout changement véritable. Vous avez raison; on a beau avoir des outils et des politiques, mais le monde ne change que si les gens prennent conscience, deviennent sensibilisés et commencent à mettre en œuvre efficacement ces outils. C'est ainsi que l'on commence à voir évoluer les chiffres et les résultats dans un domaine comme celui de l'équité en emploi.

Par exemple, j'ai mentionné que nous procédons à une refonte des deux politiques, soit l'équité en emploi et l'obligation d'accommodement. Lorsque j'ai présenté ces deux politiques à un important groupe de 27 sous-ministres réunis au sein d'un comité dont je devais obtenir l'assentiment, ils ont été unanimes à me faire la même réflexion. Ils m'ont dit : « Nous comprenons pourquoi cette politique est importante. Nous comprenons pourquoi l'équité en emploi et la diversité sont importantes. Nous comprenons bien. Nous approuvons les politiques. Cependant, ce dont nous avons besoin et ce dont nos cadres opérationnels ont besoin, c'est une aide pratique pour les mettre



talk to them, link it to planning, help them understand how to work with it in a way that has an impact on how they recruit and develop and plan.”

The regional workshops and the outreach we are doing represent a new approach for us. Over the years, we have traditionally worked closely with the human resources department or employment equity coordinator within a department. The thing is, those folks are very much immersed in this and understand it and are working away at it. We needed to get this to the actual line managers who are hiring and developing employees, because they are the ones who need a deeper awareness. In most cases, it is not a lack of will. It is, “Give me some tools and advice and help me get rolling with this.” That is why we are reaching out to a different kind of audience with the new policies release that is coming, because we know that when we sit down and spend time face to face with a group of managers there is a difference. There is a take up.

I experienced this myself about two months ago. I met with about 25 EX-1 level directors from across the country to discuss duty to accommodate. We manage a very complex and challenging workforce now. I talked with them for about two hours; we could have talked all day. They wanted to say, “What would I do in a case like this? How would I manage in a situation like this?”

The appetite is there for the managers to get more hands-on, become more comfortable and work with it. We cannot train every individual, but we can use a train-the-trainer approach and get to a core group of people in departments. The more people who understand it spend time with others — that will initiate the culture change.

There are consequences of visibility if results are not good that become known and are assessed. However, people understand that it takes time to build a comfort level and to get the results that come from changing the way you do day-to-day business.

Our work may sound unclear, but to me it is a passion and it is clear. When you spend the time, people come away changed and able to grab hold of it, try to apply what they learned back in the workplace. That is how change comes about. Change does not come about by endless emails. You do it by talking about and sharing what has worked for you. For me, it is about teaching the importance of the planning and starting to change culture.

en œuvre. Ce n'est pas que nous ne comprenons pas. Nous comprenons pourquoi c'est important. Cependant, nous avons besoin d'une aide concrète pour appliquer ces politiques, s'asseoir avec les gens, leur parler, relier cela à la planification, les aider à comprendre comment travailler avec ces principes d'une manière qui se répercute sur le recrutement et l'exécution du plan ».

Les ateliers régionaux et la sensibilisation que nous entreprenons constituent une approche nouvelle pour nous. Traditionnellement, au fil des ans, nous étions en contact étroit avec le service des ressources humaines ou le coordonnateur de l'équité en emploi au sein d'un ministère. Mais ces gens-là sont très au fait de la problématique et la comprennent et travaillent à y remédier. Il nous fallait porter ce message directement aux gestionnaires opérationnels qui recrutent et forment les employés, car ce sont eux qui ont besoin d'être davantage sensibilisés. Dans la plupart des cas, ce n'est pas un manque de bonne volonté. Ils demandent simplement qu'on leur donne des outils et des conseils et une aide pour passer à l'exécution. C'est pourquoi nous cherchons à joindre un auditoire de type différent avec la prochaine publication des nouvelles politiques, car nous savons que lorsqu'on s'assoit et que l'on passe du temps face à face avec un groupe de gestionnaires, cela fait une différence. On obtient une meilleure adhésion.

J'ai fait l'expérience de cela moi-même il y a deux mois environ. J'ai rencontré quelque 25 directeurs de niveau EX-1 de tout le pays pour parler de l'obligation d'adaptation. Nous gérons aujourd'hui une main-d'œuvre très complexe, ce qui présente des difficultés. Je leur ai parlé pendant environ deux heures, mais cela aurait pu durer toute la journée. Ils demandaient : « Que dois-je faire dans un cas comme celui-ci? Comment puis-je gérer une situation comme celle-là? »

L'appétit est là chez les gestionnaires pour mettre davantage la main à la pâte, se familiariser avec l'enjeu et travailler là-dessus. Nous ne pouvons pas former chaque personne, mais nous pouvons recourir à l'approche de formation de formateurs pour joindre un noyau de cadres dans les ministères. Plus des gens comprenant le problème passeront de temps avec d'autres... c'est cela qui va amorcer le changement d'attitude.

Si l'évaluation fait apparaître de piètres résultats, l'une des conséquences est la visibilité. Cependant, on admet qu'il faut du temps pour établir un niveau de confort et engranger les résultats que produit un changement dans la façon de travailler au jour le jour.

Notre travail peut paraître nébuleux, mais pour moi c'est une passion et c'est très clair. Lorsque vous donnez de votre temps, les gens changent et peuvent s'emparer des solutions, essayer d'appliquer ce qu'ils ont appris sur leur lieu de travail. C'est ainsi que les choses changent. Le changement n'est pas le fruit d'une interminable série de courriels. On l'obtient en parlant et en partageant l'expérience de ce qui marche. Pour moi, il s'agit de faire saisir l'importance de la planification et la nécessité de changer les mentalités.

With regard to the planning, every deputy minister has to post his or her integrated business and human resources plan by March 2008. I think all deputy ministers will post. They are working on it.

**Senator Jaffer:** What does core public administration mean?

**Ms. Ellis:** That means the employees for whom Treasury Board is the employer. We have some agencies that are separate employers, such as CSIS. Our core number is about 250,000 public servants.

**Senator Jaffer:** On page five of your presentation, you say that about 80 per cent of visible minorities earn up to \$75,000 versus 79 per cent for all employees. Is it 80 per cent of 8.6 per cent of total visible minorities?

**Angela Henry, Acting Director, Diversity Policy, Public Service Renewal and Diversity Branch, Canada Public Service Agency:** Yes, that would be right, senator.

**Senator Jaffer:** It is a smaller group that you are comparing in comparison with the rest?

**Ms. Ellis:** Yes, 80 per cent of 15,000 people.

**Senator Jaffer:** That is 8.6 per cent; correct?

**Ms. Ellis:** That is right.

**Senator Jaffer:** You get my point, therefore, that the number is very small. Many visible minorities are working at very low paying jobs, but because of the scientific jobs it increases the number to 80 per cent. Is this right?

**Ms. Henry:** It is an average. The scientific and professional jobs increase the average.

There is a distribution of people with regard to their salary for each designated group. I do not have the figures for the proportion of visible minorities who work at the lowest levels. Generally, the salaries of visible minority employees are comparable to those of the entire population. The majority of federal public servants do not earn at the higher levels, and it is probably true that visible minorities do not either.

**Senator Jaffer:** I respect and understand that.

Can you provide that distribution to the chair? How many of the 8.6 per cent are at the various levels, for example, scientific, entry level, deputy ministers, the executive level, et cetera? That would be very helpful.

**Ms. Henry:** Yes. We may not be able to provide you with the distribution. We can provide you with the six occupational categories but maybe not the different levels within those categories. We can also provide you with salary bands for those categories.

Pour ce qui est de la planification, chaque sous-ministre doit afficher son plan intégré des activités et des ressources humaines d'ici mars 2008. Je crois que tous les sous-ministres vont l'afficher. Ils y travaillent.

**Le sénateur Jaffer :** Que signifie « administration publique centrale »?

**Mme Ellis :** Cela signifie les fonctionnaires dont le Conseil du Trésor est l'employeur. Nous avons quelques agences qui sont des employeurs distincts, telles que le SCRS. L'effectif de l'administration centrale est d'environ 250 000 fonctionnaires.

**Le sénateur Jaffer :** À la page cinq de votre exposé, vous dites qu'environ 80 p. 100 des minorités visibles touchent jusqu'à 75 000 \$, comparé à 79 p. 100 de tous les employés. Est-ce 80 p. 100 du 8,6 p. 100 que représentent les minorités visibles dans l'effectif total?

**Angela Henry, directrice intérimaire, Politiques sur la diversité, Direction générale du renouvellement de la fonction publique et de la diversité, Agence de la fonction publique du Canada :** Oui, c'est juste, sénateur.

**Le sénateur Jaffer :** C'est un groupe plus restreint que vous comparez au reste?

**Mme Ellis :** Oui, 80 p. 100 de 15 000 personnes.

**Le sénateur Jaffer :** C'est 8,6 p. 100; exact?

**Mme Ellis :** C'est juste.

**Le sénateur Jaffer :** Vous voyez à quoi je veux en venir, le chiffre absolu est très faible. Un grand nombre de membres des minorités visibles occupent des emplois très mal payés, mais du fait de leur présence dans la catégorie scientifique, cela porte le nombre à 80 p. 100. Est-ce exact?

**Mme Henry :** C'est une moyenne. Les postes scientifiques et professionnels font augmenter la moyenne.

Pour chaque groupe désigné, il y a une ventilation des salaires. Je n'ai pas les chiffres en pourcentage des minorités visibles travaillant aux niveaux inférieurs. De manière générale, les salaires des employés appartenant à une minorité visible sont comparables à ceux de la population d'ensemble. La majorité des fonctionnaires fédéraux ne sont pas rémunérés aux échelons supérieurs, et cela est probablement vrai aussi des minorités visibles.

**Le sénateur Jaffer :** Je respecte et admetts cela.

Pourriez-vous communiquer cette ventilation à la présidence? Combien parmi les 8,6 p. 100 sont rémunérés aux divers niveaux, par exemple, catégorie scientifique, niveau d'entrée, sous-ministres, cadres supérieurs, et cetera. Cela nous serait très utile.

**Mme Henry :** Oui. Nous ne pourrions peut-être pas vous donner la distribution. Nous pouvons vous donner les chiffres pour les six catégories professionnelles mais peut-être pas ceux des échelons à l'intérieur de ces catégories. Nous pouvons aussi vous fournir l'échelle des salaires de chacune de ces catégories.



**Senator Jaffer:** Is it that from total workforce availability, the target is 10.4 per cent, but you have reached only 8.6 per cent?

**Ms. Henry:** That is right.

**Senator Jaffer:** What kind of recruitment do you do to encourage visible minorities?

**Ms. Ellis:** We will do the follow-up on the numbers you request.

In talking about recruitment, I return to the responsibility of departments for recruitment. I highlighted a few programs run centrally, such as the accelerated economist program, amongst others. We have excellent statistics for visible minority representation because a stream will be recruited, perhaps for visible minorities. When something explicit like that is done, they get good results. However, those are smaller-scale programs.

We share with departments and tell them to look at these best practices that get results when they develop recruitment strategies. We tell them that when they incorporate these strategies into their recruiting strategies, they can fill the gaps.

The new Public Service Modernization Act has flexibilities to address such gaps. If a department identifies a chronic gap with persons with disabilities or one of the equity groups, they can do targeted recruitment activity to fill that gap. For example, they might have a non-advertised process where they appoint people from that group.

If a good basic plan is in place, they have a rationale to say we have a gap on that equity group and have chosen to use these strategies to fill that. These are real tools that departments can use to meet equity objectives.

If a department has done the planning it needs to do, it should be looking strategically at its business lines and how much diversity can help it be better at doing its business. It will want to send that message to all hiring managers to be thoughtful about their plans, the public they are serving and how to meet those objectives to build a more diverse workforce. Some departments are doing quite well in terms of representation of all the groups while others are doing okay but need to improve.

We are trying to twin the different departments to learn what is making it work for them. Much of it is leadership, taking time to engage and to say we will do something and we will use these strategies to get those results. Recruiting can be targeted and specific if you have a good plan and can show you had a need.

**Senator Jaffer:** You say the agency supports three councils. What are these councils?

**Ms. Ellis:** They are grassroots, elected bodies.

**Le sénateur Jaffer :** Est-il exact que, selon la disponibilité totale dans la main-d'œuvre, l'objectif est de 10,4 p. 100, mais vous n'avez atteint que 8,6 p. 100?

**Mme Henry :** C'est juste.

**Le sénateur Jaffer :** Quelle sorte de recrutement faites-vous pour encourager les minorités visibles?

**Mme Ellis :** Nous vous trouverons les chiffres que vous demandez.

Pour ce qui est du recrutement, j'en reviens au fait que les ministères en sont responsables. J'ai mis en lumière quelques programmes gérés depuis le centre, tels que le Programme accéléré des économistes, entre autres. Nous avons d'excellentes statistiques sur la représentation des minorités visibles car l'on va recruter toute une classe, peut-être en privilégiant les minorités visibles. Lorsqu'une action explicite comme celle-ci a lieu, on obtient de bons résultats. Cependant, ce sont là des programmes à petite échelle.

Nous communiquons aux ministères ces pratiques exemplaires qui produisent des résultats au niveau des stratégies de recrutement. Nous leur disons que lorsqu'ils incorporent ces stratégies dans leurs stratégies de recrutement, ils peuvent combler les écarts.

La nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique offre des flexibilités pour combler de tels écarts. Si un ministère identifie un écart chronique dans la représentation des personnes handicapées, ou de l'un des groupes visés par l'équité en emploi, il peut faire un recrutement ciblé pour combler cet écart. Par exemple, il peut y avoir un processus exempt d'annonces permettant de nommer des personnes appartenant à un tel groupe.

Si un bon plan de base est en place, il a une justification pour dire qu'il existe un écart concernant tel groupe désigné et que l'on choisit telle stratégie pour le combler. Ce sont là des outils concrets dont les ministères disposent pour remplir les objectifs d'équité.

Si un ministère a réalisé la planification voulue, il peut considérer stratégiquement ces secteurs d'activité et voir dans quelle mesure une plus grande diversité peut l'aider à mieux faire le travail. Il voudra transmettre le message à tous les gestionnaires qui recrutent de réfléchir à leurs plans, au public desservi et à la façon de remplir ces objectifs de manière à construire un objectif plus divers. Certains ministères s'en tirent très bien sur le plan de la représentation de tous les groupes, alors que d'autres ont des résultats passables et doivent s'améliorer.

Nous cherchons à jumeler les différents ministères pour savoir ce qui marche bien dans chacun. Beaucoup tient au leadership, au fait de prendre le temps pour dialoguer et décider d'agir en utilisant telle ou telle stratégie pour obtenir tel résultat. Le recrutement peut être ciblé si l'on a un bon plan et si l'on peut démontrer qu'il existe un besoin.

**Le sénateur Jaffer :** Vous dites que l'agence finance trois conseils. Quels sont ces conseils?

**Mme Ellis :** Ce sont des conseils élus représentant la base.

**Senator Jaffer:** Are they from the public service?

**Ms. Ellis:** Yes; they are all public servants. They have come together in the last few years. The National Council on Visible Minorities is the longest standing; it is well established. The other two are more recent.

These are employees who elect a governance body to get a feel of the issues at the grassroots levels of challenges that are being faced by the different equity groups. They feed that into their governing body and work closely with us in terms of partnership and getting attention on the issues.

Therefore, it is another source of advice and pulse-taking that allows us to work on systemic issues or anything they may identify as needing attention.

**Senator Munson:** Thank you for appearing. I was thinking that if I were a visible minority watching this hearing on CPAC and listening to your presentation, which makes a lot of sense, what would make me excited about joining the public service? You have used the words “practical help” to get regional managers or workshops, et cetera.

It is my feeling that sometimes there must be an attitudinal change within the public service. You say you have policies that will be effective April 1, 2008, and you will be conducting regional workshops. That is not very much time.

**Ms. Ellis:** We have already done the workshops on duty to accommodate this past fall. Those workshops were very well attended and well received by the managers who attended them.

I myself reviewed all of the case scenarios that people worked through. We had four different cases of different accommodation issues. Groups of managers would sit down and say, “That is interesting. I have never faced that situation before. How would I tackle that?” We had a really good response from that hands-on help with people.

**Senator Munson:** Give me an example.

**Ms. Ellis:** Do you want an example of one of the scenarios?

**Senator Munson:** Yes.

**Ms. Ellis:** One scenario was of an employee who has classically been a very good performer but the manager begins to notice that the performance of the employee is slipping. For example, the person’s briefing notes are not as good, the attitude seems to be changing and there seems to be something off about the behaviour. How would you as a manager go about determining whether this is a performance issue, which may lead you to take certain types of measures? Is there a need for an accommodation because this person may be experiencing some sort of personal issue or mental illness? There are different things covered under the duty to accommodate.

This was a popular scenario. People would ask, “How would you, as a manager, be equipped to identify issues like that and know how to handle them?” We were trying to bring people

**Le sénateur Jaffer :** S’agit-il de fonctionnaires?

**Mme Ellis :** Oui, ce sont tous des fonctionnaires. Ils se sont rassemblés au cours des dernières années. Le Conseil national des minorités visibles est le plus ancien; il est bien établi. Les deux autres sont plus récents.

Il s’agit là d’employés qui élisent un organe de gouvernance pour se faire une idée des problèmes à la base, des difficultés que rencontrent les différents groupes désignés. Ils transmettent cette information à leur organe de gouvernance qui collabore étroitement avec nous pour attirer l’attention sur les enjeux.

C’est donc là une autre source de conseils qui nous permet de prendre le pouls et de travailler sur les problèmes systémiques ou tout ce qui requiert notre attention, selon eux.

**Le sénateur Munson :** Merci de votre comparution. Je me demandais, si j’étais membre d’une minorité visible suivant cette séance sur CPAC et écoutant votre exposé, qui est plein de bon sens, qu’est-ce qui me donnerait envie d’entrer dans la fonction publique? Vous avez utilisé les mots « aide pratique » pour sensibiliser les administrateurs régionaux ou organiser des ateliers, et cetera.

J’ai l’impression que parfois il faut réellement un changement d’attitude dans la fonction publique. Vous dites avoir des politiques qui prendront effet le 1<sup>er</sup> avril 2008 et vous allez organiser des ateliers régionaux. Cela ne laisse pas beaucoup de temps.

**Mme Ellis :** Nous avons déjà tenu des ateliers sur l’obligation d’adaptation l’automne dernier. Ils ont été très bien suivis et très bien accueillis par les cadres qui y ont pris part.

J’ai moi-même passé en revue tous les scénarios sur lesquels les gens ont travaillé. Nous avons quatre scénarios différents de problèmes d’accommodement. Des groupes de gestionnaires s’assoiaient et disaient : « Voilà qui est intéressant. Je n’ai jamais rencontré une telle situation auparavant. Que ferais-je dans un tel cas? » Nous avons obtenu d’excellentes réactions à cette aide concrète offerte.

**Le sénateur Munson :** Donnez-moi un exemple.

**Mme Ellis :** Souhaitez-vous un exemple de l’un des scénarios?

**Le sénateur Munson :** Oui.

**Mme Ellis :** Un scénario était le cas d’un employé qui avait habituellement un très bon rendement, mais dont le supérieur commence à voir le rendement baisser. Par exemple, les notes de breffage de la personne sont moins bonnes, son attitude semble changer et il semble y avoir quelque chose de différent dans son comportement. Comment le gestionnaire détermine-t-il s’il s’agit là d’un problème de rendement, qui pourrait l’amener à prendre certains types de mesures? Existe-t-il un besoin d’adaptation parce que la personne connaît une quelconque difficulté personnelle ou maladie mentale? L’obligation d’accommodement couvre différentes choses.

C’était là un scénario populaire. On demandait : « Dans quelle mesure vous, gestionnaires, êtes-vous équipés pour identifier les problèmes de ce genre et savoir comment y réagir? » Il s’agissait



together about where to get advice and how to handle that type of situation. When you start to get into day-to-day issues around duty to accommodate or employment equity, you can just sit down and talk about how to be a good people manager and how to lead your team well. That is how you get people excited.

My passion comes in at renewal, employment equity, official languages, you name it. It is all about being an excellent leader and people manager in the public service, because that is how we build engagement, excitement and excellence, and we have to manage performance well to make all of that happen.

In my view, whatever piece we are working on, I link it to good people management and leadership. That is what renewal is all about for me.

**Senator Munson:** The employment equity policy you mentioned and the new duty to accommodate policy I assume applies to the figures you talked about — namely, the 6,000 visible minorities added between 2001 and 2006, about the more than 16,000 employees in the core public administration who have identified themselves as a visible minority and then the 240 executives out of a population of 4,505.

If you were projecting into the future, would these two policies rapidly increase that figure of entry of visible minorities into the public service? If so, how would it do it?

**Ms. Ellis:** The policies apply to everyone in the core public administration. They are broad policies that apply to how every department needs to operate.

For example, in employment equity, every deputy heads' accountabilities are laid out in that policy, which ensures they have a good plan, that they have identified any barriers or problems and that they have a plan for meeting employment equity objectives. It is that level of policy. It is telling the deputy heads what they need to do in order to fulfil the employment equity objectives under the act.

The policies are general to the public service. However, you are asking whether those should increase representation. If that is what you are asking, I can certainly speak to that.

**Senator Munson:** Yes.

**Ms. Ellis:** If we have departments doing excellent planning, thinking about employment equity in their planning and are therefore recruiting, over time you should see those numbers getting better.

**Senator Munson:** With respect to the question I asked previously and briefly on attitudes in these workshops — I do not know how to ask this, but is there a poor or lackadaisical attitude or not enough conviction in terms of attitude in hiring visible minorities in the public service?

d'indiquer aux gens où ils pouvaient trouver des conseils sur la façon de traiter ce genre de situations. Lorsqu'on parle de problèmes concrets relatifs à l'obligation d'accommodement ou à l'équité en emploi, on peut s'asseoir et discuter de la manière de devenir un bon gestionnaire du personnel et comment bien conduire son équipe. C'est cela qui stimule l'intérêt des gens.

Ma passion, c'est le renouvellement, l'équité en emploi, les langues officielles, tout ce genre de choses. Tout cela revient à être un excellent leader et gestionnaire d'effectifs dans la fonction publique, car c'est ainsi que l'on suscite l'engagement, la passion et l'excellence, et il faut bien savoir gérer le rendement pour que tout cela se réalise.

À mon avis, quel que soit l'aspect sur lequel on travaille, tout revient à une bonne gestion des personnes et au leadership. Pour moi, c'est cela le renouvellement.

**Le sénateur Munson :** La politique d'équité en emploi que vous avez mentionnée et la nouvelle politique sur l'obligation d'adaptation, je suppose, s'appliquent aux chiffres que vous avez cités — à savoir les 6 000 membres de minorités visibles ajoutés entre 2001 et 2006, les quelque 16 000 employés de l'administration centrale qui se sont déclarés comme membres d'une minorité visible et les quelque 240 cadres supérieurs sur une population de 4 505.

Si vous faisiez des projections d'avenir, est-ce que ces deux politiques augmenteraient rapidement le chiffre de recrutement des minorités visibles dans la fonction publique? Si oui, de quelle manière?

**Mme Ellis :** Les politiques s'appliquent à tout le monde dans l'administration publique centrale. Ce sont des politiques générales qui s'appliquent à tous les ministères.

Par exemple, pour ce qui est de l'équité en emploi, les responsabilités de chaque administrateur général sont déterminées dans cette politique, qui exige d'avoir un bon plan, d'identifier toutes les barrières ou problèmes et un plan pour réaliser les objectifs d'équité en emploi. C'est une politique à ce niveau. Elle indique aux administrateurs généraux ce qu'ils doivent faire pour remplir les objectifs d'équité en emploi sous le régime de la loi.

Ce sont des politiques applicables généralement à la fonction publique. Cependant, vous demandez si elles devraient accroître la représentation. Si c'est bien votre question, je peux certainement vous en parler.

**Le sénateur Munson :** Oui.

**Mme Ellis :** Si nous avons des ministères qui font de l'excellente planification, songent à l'équité en emploi dans leur planification et, par conséquent, lors de leur recrutement, petit à petit on devrait voir ces chiffres s'améliorer.

**Le sénateur Munson :** Pour ce qui est de la question que j'ai posée tout à l'heure, et pour revenir brièvement sur l'attitude dans ces ateliers — je ne sais pas comment dire cela, mais y a-t-il une attitude de laisser-faire ou un manque de conviction pour ce qui est de l'embauche de minorités visibles dans la fonction publique?

**Ms. Ellis:** I would not venture to comment on individual attitudes or a generalized attitude in the Public Service Commission about that. Often I am hearing that there needs to be more education and time spent talking to people and helping them work with basic management tools in order to work on issues around employment equity. If there were any specific cases of difficulty, they would have to be handled on their own track.

In most cases, I find it is workload and not a lack of will. It is probably around getting people focused on how to bring this issue into their general management approach. That is why we need to do outreach and get people talking to each other.

I think there is a lot of goodwill there. It is a matter of getting the focus and energy going and bringing it into the planning in a deliberate way from the start. If the foundation is good, other results will start to flow from that.

**Senator Dallaire:** With respect to visible minorities — Aboriginals, in particular — we are 40 years down the road from a bilingualism act. To implement it, there were quotas and positions identified. The quotas were with regard to how many visible minorities we should have inside the system, and then there were quotas on recruitment and deliberate actions taken.

We seem to have grasped the gender scenario. However, there again we introduced quotas in recruitment and established quotas on how many visible minorities we want to see in different departments. We also introduced assessments made by gender to obtain the numbers and build a critical mass in order that, internally, policing, implementation and renewal could be done.

We are now here at “visible minorities,” and we are looking at 10 per cent. With regard to the methodology and the priorities of the renewal, there is recruitment and development.

There is one way you can manage the problem, namely, by imposing what I have just described. Of course, you can reinforce that through leadership.

My question is this: Visible minorities are becoming the recruitment base of the future — not White Anglo or Franco Judeo-Christians. What are you doing to prepare for 25 per cent visible minorities? I understand the attitude. I question leadership because I have never captured how leadership is taught in the public service. There is a lot of management in the public service, but it is exceptionally weak on leadership, which creates atmosphere, attitude, et cetera.

You are number crunching now, but what about the reality in 2015 and 2020? Do you not think that we should go the same route we went with gender and francophones and start putting real quotas in recruitment — you can recruit from the outside at all levels — employment and evaluation for functions?

**Mme Ellis :** Je ne m'aventurerais pas à faire des commentaires sur des attitudes individuelles ou même une attitude généralisée à ce sujet au sein de la Commission de la fonction publique. J'entends souvent dire qu'il faut davantage d'éducation et de temps passé à parler aux gens et à les aider à travailler avec les outils de gestion élémentaires relativement à l'équité en emploi. S'il y avait des cas individuels de mauvaise volonté, ils devraient être réglés au cas par cas.

Dans la plupart des cas, je pense que c'est un problème de charge de travail et non un manque de volonté. Il s'agit sans doute de montrer aux gens comment faire entrer cet aspect dans leur approche administrative générale. C'est pourquoi il faut faire un travail de sensibilisation et amener les gens à se parler entre eux.

Je pense qu'il y a beaucoup de bonne volonté. Il s'agit de stimuler l'attention et les énergies et d'introduire tout cela de façon délibérée dans la planification, dès le début. Si le fondement est bon, les résultats suivront automatiquement.

**Le sénateur Dallaire :** En ce qui concerne les minorités visibles — les Autochtones, en particulier — cela fait 40 années que nous avons instauré le bilinguisme. Pour le mettre en œuvre, il a fallu des quotas et désigner des postes. Les quotas déterminaient combien de minorités visibles on voulait avoir à l'intérieur du système, et puis ensuite il y avait des quotas de recrutement et des mesures délibérées.

Nous semblons avoir bien saisi le scénario de l'égalité des sexes. Cependant, là aussi on a introduit des quotas de recrutement et décidé combien de membres de minorités visibles on voulait avoir dans les différents ministères. On a également introduit des évaluations réalisées selon le sexe pour obtenir des chiffres et construire une masse critique afin d'avoir, à l'interne, des politiques, des actions concrètes et un renouvellement.

Nous en sommes maintenant aux « minorités visibles », et nous envisageons 10 p. 100. Pour ce qui est des méthodes et priorités de renouvellement, il y a le recrutement et le perfectionnement professionnel.

C'est une façon de gérer le problème, à savoir en imposant les mesures que j'ai décrites. Bien entendu, on peut renforcer cette action grâce au leadership.

Ma question est la suivante : Les minorités visibles deviennent le bassin du recrutement de l'avenir — pas les Anglo-blancs ou les Franco-judéo-chrétiens. Que faites-vous pour vous préparer à 25 p. 100 de minorités visibles? Je comprends l'attitude. Je mets en doute le leadership car je n'ai jamais saisi comment le leadership est enseigné dans la fonction publique. Il y a beaucoup de cadres administratifs dans la fonction publique, mais elle est exceptionnellement faible sur le plan du leadership, lequel crée l'atmosphère, engendre les mentalités, et cetera.

Vous êtes en train de mouliner des chiffres, mais qu'en sera-t-il de la réalité en 2015 et en 2020? Ne pensez-vous pas qu'il faudrait utiliser les mêmes méthodes que pour l'égalité sexuelle et la représentation des francophones et commencer à imposer de véritables quotas au niveau du recrutement, de l'emploi et de l'évaluation des fonctions, sachant qu'il est possible de recruter à l'extérieur pour tous les niveaux?



**Ms. Ellis:** Any decision on new programs or policies lies with the elected government. I cannot provide you an opinion on that.

The target we do have is that workforce availability number — the 10.4 per cent that we are not meeting. We know what the number is that we should be meeting to say that we are hiring at a rate that equals what is available out there in the workforce.

Your comments about the changing demographics in Canada and the percentage of visible minorities in the population are well taken. However, there is a concentration of those populations in our biggest cities. That also has an effect in terms of the pool of labour available to bring in for certain types of jobs in certain departments. You will have some higher representation in some places because the labour market availability is there.

Regarding your point about the need for critical mass in the system, one thing that is positive is one of the programs that I mentioned earlier, the Accelerated Executive Development Program. I am a graduate of that. The statistics for the latest round are very high for visible minorities.

What is important about that in terms of leadership is that those people are coming in at the director general level. They will be the future assistant deputy ministers and deputy ministers in the system. In terms of a concrete, critical mass at the senior level, that will start to bear fruit. In fact, already because of that cohort, we have a much higher number than we have had before at the director general level. That is a very good step. If we can continue with some of that in the leadership roles, it will be very important for building that critical mass in the future.

**Senator Dallaire:** With regard to leadership development and with assisting immigrants coming in to have accreditation of their skills, how much money and concrete person years is devoted to that? Also, what are you possibly doing with Immigration Canada and with the provinces to accelerate the processes of accreditation so that you can fill a lot of these jobs with the immigrant population?

**Ms. Ellis:** In terms of leadership development and training, there is a whole section in my agency led by a colleague that is devoted to leadership development in the public service of the executive levels.

**Senator Dallaire:** We start leadership at the private level where I come from. Leadership does not truly exist. How can you bring in attitudinal changes and atmospheres in which people can be influenced versus simply resource management?

**Ms. Ellis:** You talked about management. When I talked about good people management being core to renewal, it does link directly to what you are saying. A lot of the training that is being done for managers now is starting to become mandatory in some cases. However, in many cases, we are trying to push for giving people some good basic things, including things around diversity

**Mme Ellis :** Toute décision sur de nouveaux programmes ou politiques appartient au gouvernement. Je ne puis exprimer d'opinion à ce sujet.

Notre cible est la disponibilité dans la main-d'œuvre, ce chiffre de 10,4 p. 100 que nous n'atteignons pas. Nous savons quel est le chiffre que nous devrions atteindre pour pouvoir dire que nous embauchons à un taux égal à la disponibilité des minorités visibles dans la main-d'œuvre.

Vous avez raison de signaler les changements démographiques au Canada et le pourcentage de minorités visibles dans la population. Cependant, ces minorités sont concentrées dans les grandes villes. Cela n'est pas sans effet sur le bassin de main-d'œuvre disponible pour occuper certains types d'emplois dans certains ministères. Vous aurez toujours une représentation plus forte dans certains endroits parce que la disponibilité sur le marché du travail y existe.

Pour ce qui est de la nécessité d'une masse critique dans le système, un volet positif réside dans l'un des programmes que j'ai mentionnés tout à l'heure, le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs. Je l'ai moi-même suivi. Le nombre de membres de minorités visibles dans la dernière promotion est très élevé.

Ce qui est très important sur le plan du leadership, c'est que ces personnes entrent au niveau de directeur général. Ils seront les sous-ministres adjoints et les sous-ministres futurs. Cela va commencer à porter fruit du point de vue de la création d'une masse concrète, critique au niveau supérieur. De fait, déjà, grâce à cette cohorte, nous avons un chiffre bien supérieur à celui d'avant au niveau de directeur général. C'est très positif. Si nous pouvons continuer dans ce sens, ce sera très important pour accumuler la masse critique à l'avenir.

**Le sénateur Dallaire :** Sur le plan du développement du leadership et de l'accréditation des titres de compétences des immigrants, combien d'argent et d'années-personnes consacre-t-on à cela? En outre, que faites-vous de concert avec Immigration Canada et les provinces pour accélérer l'accréditation afin de pouvoir combler nombre de ces postes par des immigrants?

**Mme Ellis :** Pour ce qui est du développement du leadership et de la formation à cet égard, tout un service de mon Agence se consacre au développement du leadership aux niveaux supérieurs de la fonction publique.

**Le sénateur Dallaire :** Là d'où je viens, on commence la formation au leadership au niveau du simple soldat. Le leadership n'existe pas réellement. Comment peut-on inspirer des changements d'attitude et des atmosphères qui vont influencer les mentalités, par opposition à la simple gestion des ressources humaines?

**Mme Ellis :** Vous avez parlé de gestion. Lorsque j'ai dit qu'une bonne gestion des gens est au cœur du renouvellement, cela se ramène directement à ce que vous dites. Une bonne partie de la formation offerte actuellement aux cadres commence à devenir obligatoire dans certains cas. Cependant, dans beaucoup d'autres, nous nous efforçons d'enseigner aux gens quelques rudiments,

training and understanding employment equity, and people have to take those courses. It is not just theory, as I said earlier. They also have to have the practical, hands-on management of a team and have the mentoring and coaching above them to teach them how to engage on that and expect different results from them.

You are right, it must happen at every level, but this means that we must build the awareness, understanding, true engagement and ownership of these issues in order to teach younger people as they come up.

**Senator Dallaire:** When we looked at the employment of three-star generals and above — the ADM level and above — from the period 1968 to 1987, the average time that any one of them was in their job was 1.68 years.

The whole program is built on leadership at the deputy minister level. How many of these ladies and gentlemen really see any of the stuff moving forward? What is the average time that DMs and ADMs actually stay in their jobs to see these implementations and directives being put through the system? Do you have a statistic on that?

**Ms. Ellis:** I do have everything at my fingertips, but I know it is a mix. There have been some reports lately around a lot of turnover and fast movement of some members of the deputy minister community, but there are also deputies who have been in place for a number of years in other departments. There are different reasons for those different lengths of tenure.

The key thing is that the whole community of deputies now is engaged in renewal, including these issues around diversity. Even if they were to move departments, the policy applies to everyone. They will still be accountable for the results in their department if they are there for one, two or five years. The system takes very seriously what they expect of deputy heads.

[Translation]

**Senator Dawson:** First of all, I would like to make a comment. If we make a judgment about the future based on the experience of the past, we should not forget that a few years ago, when the federal public service decided it was important to have francophone Quebecers in the public service, efforts were made and recruitment took place.

But also, still looking at the past, it is obvious that as soon as we stopped complaining, these efforts stopped. For example, if you look at the French presence in the federal public service in the seventies and early eighties, there was a good proportion of francophone employees from Quebec. But when Quebecers stopped playing the watchdog over this file and stopped making it a priority, the machinery ceased to deal with the issue. It is still the same story today.

avec une sensibilisation à la diversité et la familiarisation avec l'équité en emploi, et ces cours sont obligatoires. Ce n'est pas seulement de la théorie, comme je l'ai dit tout à l'heure. Ils acquièrent aussi l'expérience pratique de la gestion dans une équipe, sous la supervision de mentors et de moniteurs qui leur montrent comment s'y prendre et quels résultats sont attendus.

Vous avez raison, cela doit se faire à tous les niveaux, mais cela signifie que nous devons asseoir la sensibilisation, la connaissance, l'engagement véritable et l'adhésion de façon à enseigner aux jeunes au fur et à mesure qu'ils montent dans les rangs.

**Le sénateur Dallaire :** Lorsque nous nous sommes penchés sur l'emploi des généraux trois étoiles et au-dessus — soit le niveau SMA et au-dessus — entre 1968 et 1987, la durée moyenne pendant laquelle ils occupaient un poste était de 1,68 année.

Tout le programme est construit sur le leadership au niveau du sous-ministre. Combien de ces messieurs-dames voient réellement avancer les choses? Pendant combien de temps en moyenne un SM et un SMA reste-t-il en poste pour constater l'effet de ses directives et leur mise en œuvre? Avez-vous un chiffre ?

**Mme Ellis :** J'ai tout cela au bout des doigts, mais je sais que c'est variable. On a pu lire récemment qu'il y avait beaucoup de roulement et de déplacements dans le groupe des sous-ministres, mais un certain nombre d'entre eux sont en place depuis plusieurs années dans d'autres ministères. Différentes raisons expliquent ces variations dans la durée des fonctions.

Le point clé est que tout le groupe des sous-ministres est maintenant engagé dans le renouvellement, lequel englobe tout ce qui touche à la diversité. Même s'ils changent de ministère, la politique s'applique à tous. Ils auront toujours à rendre compte des résultats de leur ministère, qu'ils soient là pendant un an, deux ans ou cinq ans. Le système prend très au sérieux ces obligations imposées aux administrateurs généraux.

[Français]

**Le sénateur Dawson :** J'aimerais d'abord faire le commentaire suivant, à savoir que si nous jugeons de l'avenir sur le passé, nous devons nous rappeler qu'à certaines périodes, lorsque la fonction publique fédérale décidait que c'était important d'avoir des Québécois francophones dans la fonction publique, des efforts ont été faits et il y a eu recrutement.

Mais également, si je me fie à ce qui est arrivé par le passé, à partir du moment où nous avons arrêté de chialer, nous avons arrêté de faire ces efforts. Par exemple, si vous vous penchez sur la progression du fait français dans la fonction publique fédérale dans les années 1970 et au début des années 1980, il y avait une bonne proportion de Québécois francophones. Mais lorsque les Québécois ont cessé d'être les chiens de garde de leur dossier et qu'ils ont cessé d'en faire une priorité, la machine a cessé de s'en occuper. C'est encore la même chose aujourd'hui.



I have two questions. The first is how progress for visible minorities in Ottawa compares to that in the regions. How does the federal government compare its performance in Ottawa regarding visible minorities, and all minorities for that matter, to its performance at the regional level?

I am not asking you to provide an answer today.

Here is my second question. How does the federal government compare to Ontario? I see here a title: "The new duty to accommodate policy". In French, we could talk about a "politique d'accommodement," but I see in your text you rather opted for "la nouvelle politique sur l'obligation de prendre des mesures".

Quebec is certainly lagging behind, especially in terms of the public service — and I find it funny that it should be translated in this way — and I believe that if we do not act quickly, things are going to worsen.

I would like to have these comparisons between Ottawa and the regions and between Ontario and Quebec regarding the share of visible minorities and progress and sensitivity in this regard.

**Ms. Ellis:** We took note of your questions and will do everything possible to find the answers and get back to you.

[English]

**Senator Jaffer:** How does the public service compare to the private sector?

**Ms. Ellis:** In terms of our numbers?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Ms. Ellis:** I can give you a general response. If we have any specific case that we can send follow-up material on, we will.

What is often cited to us is that the financial sector does very well in terms of visible minority representation. Obviously, a lot of attention is paid to that as they have gotten a result.

I attended a round table a few months ago with several fairly senior vice-presidents of human resources from the private sector. They talked about having had varying degrees of success in recruiting visible minorities, but several of them admitted that a lot of the senior executive tables still needed to become more reflective of visible minority representation.

That is a challenge we have talked about in the public service. We are starting to get more people into the public service but we have to really focus on the development of those employees to enable them to make a full contribution and be able to advance in the ranks and move into leadership. The private sector has some similar challenges, but some sectors have better numbers at this point. I will have to follow up with you on specifics.

**Senator Jaffer:** Generally, are they doing better than the public service?

J'ai deux questions; la première concerne la comparaison entre le progrès pour les minorités visibles à Ottawa par opposition aux régions. Comment le gouvernement fédéral compare-t-il sa performance à Ottawa concernant les minorités visibles, et « toutes les minorités », par rapport à sa performance en région?

Je ne vous demande pas de me donner une réponse aujourd'hui.

Ma deuxième question : comment le gouvernement se compare-t-il à l'Ontario? Je vois le titre : « The new duty to accommodate policy ». En français, nous pourrions parler d'une « politique d'accommodement », mais nous avons plutôt opté pour « la nouvelle politique sur l'obligation de prendre des mesures ».

Le Québec a certainement pris un retard, en particulier au niveau de la fonction publique — et je trouve drôle que la traduction soit ainsi — et je pense que si nous n'agissons pas rapidement, nous risquons une détérioration.

J'aimerais connaître la teneur de cette comparaison entre Ottawa et les régions et celle entre l'Ontario et le Québec en ce qui concerne la présence, le progrès et la sensibilité au sujet des minorités visibles.

**Mme Ellis :** Nous avons noté vos questions et allons faire tout ce que nous pouvons afin d'assurer le suivi.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Comment la fonction publique se compare-t-elle au secteur privé?

**Mme Ellis :** Du point de vue de nos chiffres?

**Le sénateur Jaffer :** Oui.

**Mme Ellis :** Je peux vous donner une réponse générale. Si nous trouvons des cas particuliers sur lesquels nous pouvons vous envoyer une documentation, nous le ferons.

Le secteur que l'on nous cite souvent en exemple sur le plan de la représentation des minorités visibles est le secteur financier. Manifestement, on y prête une grande attention à cet aspect car les résultats sont là.

J'ai assisté à une table ronde il y a quelques mois avec plusieurs responsables des ressources humaines assez hauts placés dans le secteur privé. Ils ont fait état du degré de réussite variable sur le plan du recrutement des minorités visibles, mais plusieurs ont reconnu que les rangs des cadres supérieurs n'ont pas encore une bonne représentation des minorités visibles.

C'est le même défi que nous connaissons dans la fonction publique. Nous commençons à recruter davantage de minorités visibles mais il faut réellement focaliser sur le perfectionnement de ces employés afin qu'ils puissent apporter une pleine contribution et monter dans les rangs et occuper des postes de dirigeant. Le secteur privé connaît des difficultés similaires, mais certains secteurs affichent de meilleurs chiffres à ce stade. Je vous reviendrai avec des chiffres plus détaillés.

**Le sénateur Jaffer :** De façon générale, les chiffres de la fonction publique sont-ils meilleurs?

**Ms. Ellis:** I cannot make a definitive statement.

With respect to visible minorities in the private sector, many are doing better, but not with respect to Aboriginal employees. We will follow up to confirm, but that is our understanding. I want to put a caveat that we would need to follow up.

**Senator Munson:** I notice you did not produce an annual report this year. Why is that?

**Ms. Ellis:** We did. We are in the process of getting that through the system, sir.

**Senator Munson:** Is there a delay for some reason?

**Ms. Ellis:** There is no particular reason for delay, other than we are going through the process.

**Senator Munson:** That is a good public servant answer.

**Ms. Ellis:** We cannot talk about the results until they are tabled. There is a process in Parliament for that. We do have a report under way.

**The Chair:** Are they annual reports due at the end of the year?

**Ms. Ellis:** Technically, yes, they are. Often, they are a bit later than that. We do eventually get them tabled but they sometimes are a bit delayed.

**The Chair:** Thank you, Ms. Ellis, for explaining the new title and some of the work you are doing in this field. As I indicated in the first remarks, we are now going beyond the Public Service Commission trying to get a full picture of all employees under the federal system. Thank you for attending here and indicating your part of it. We will continue to pursue the question of accountability and consequences, which underpin a lot of what we are doing. We thank you for your part in that puzzle.

The panel we now have before us from the Department of Justice Canada is comprised of Ms. Camille Therriault-Power, Ms. Zina Glinski and Ms. Pamela Woods.

We were interested, after meeting with the Public Service Commission and the Canada Public Service Agency, in learning that each department is now tasked with putting together a plan. Since the issues of employment equity lie squarely with issues of justice and fairness for Canadians, we are starting with the Department of Justice to get an understanding of how this department is approaching this mandate, being assisted by the Public Service Commission and the Canada Public Service Agency. We should like your update on the status of the department in relation to these important issues.

Welcome. Please proceed with your introductory statement, which I trust will not be too long so that we can go to questions. Thank you.

**Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada:** Thank you very much. It is a pleasure to be with you here this evening, and I thank you for

**Mme Ellis :** Je ne puis l'affirmer catégoriquement.

Les chiffres pour certaines minorités visibles sont meilleurs dans le secteur privé mais non en ce qui concerne les Autochtones. Nous vérifierons pour confirmer, mais c'est ce qu'il nous semble. Je le dis sous réserve de vérification.

**Le sénateur Munson :** J'ai remarqué que vous n'avez pas produit cette année de rapport annuel. Pourquoi?

**Mme Ellis :** Si. Il suit son cheminement dans le système, monsieur.

**Le sénateur Munson :** Existe-t-il une raison à ce retard?

**Mme Ellis :** Il n'y a pas de raison particulière, nous suivons simplement le processus.

**Le sénateur Munson :** Voilà une bonne réponse de fonctionnaire.

**Mme Ellis :** Nous ne pouvons parler des résultats tant qu'ils ne sont pas déposés. Il existe un processus au Parlement pour cela. Nous avons un rapport en train.

**La présidente :** S'agit-il de rapports annuels dus à la fin de l'année?

**Mme Ellis :** Oui, techniquement. Souvent, ils arrivent un peu plus tard que cela. Ils finissent toujours par être déposés, mais parfois avec un peu de retard.

**La présidente :** Merci, madame Ellis, d'avoir expliqué le nouveau titre et une partie du travail que vous faites dans ce domaine. Comme je l'ai indiqué au début, nous regardons maintenant au-delà de la Commission de la fonction publique pour essayer de nous faire une image complète de tout l'effectif du système fédéral. Merci d'être venue nous rencontrer et de nous avoir expliqué votre rôle dans cela. Nous allons continuer à examiner la question de la responsabilité et des conséquences, qui sous-tend une bonne partie de cette action. Nous vous remercions d'avoir apporté votre pièce à ce casse-tête.

Le groupe qui représente le ministère de la Justice Canada est composé de Mme Camille Therriault-Power, de Mme Zina Glinski et de Mme Pamela Woods.

Après avoir rencontré la Commission de la fonction publique et l'Agence de la fonction publique du Canada, nous sommes intéressés d'apprendre que chaque ministère est maintenant tenu de dresser un plan. Étant donné que les questions d'équité en emploi mettent carrément en jeu la justice et l'équité envers tous les Canadiens, nous commençons par le ministère de la Justice pour déterminer comment ce ministère aborde ce mandat, avec l'assistance de la Commission de la fonction publique et de l'Agence de la fonction publique du Canada. Nous aimerions que vous nous fassiez le point de la situation dans votre ministère relativement à ces enjeux importants.

Soyez les bienvenus. Veuillez nous faire votre exposé liminaire, mais j'espère qu'il ne sera pas trop long afin que nous puissions vous poser des questions. Merci.

**Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice Canada :** Merci beaucoup. C'est un plaisir de vous rencontrer ce soir et je vous



inviting me to speak to you about Justice Canada's efforts as it relates to employment equity representation and various initiatives we have under way at the department.

[Translation]

The mission of the Department of Justice is to support the government in working to ensure that Canada is a just and law abiding society with an accessible, efficient and fair system of justice; to provide high quality legal services and counsel to the government and to client departments and agencies; and to promote respect for our rights and freedoms, the law and the Constitution.

[English]

Justice has a workforce of some 4,500 employees with over half employed as lawyers in the law group. Our programs are delivered from our headquarters in Ottawa and through a network of legal services units, departments and agencies and regional offices and sub-offices across Canada. The law group is the Department of Justice's primary business delivery workforce. Consequently, and unique from any other department across the public service, Justice Canada's management cadre is primarily comprised of lawyers with few executives, just over 30, who are mainly responsible for the management of corporate functions and some programs, for people like myself. All of the department's assistant deputy ministers are members of the law group and are not classified in the executive ranks. Over and above the need to meet the commitment of the Employment Equity Act, the Department of Justice has long realized that we must recruit from a diverse labour pool if we are to ensure that Canada continues to have a strong, dynamic and innovative justice system geared to excellence, capable of addressing future needs and delivering its mission and priorities.

We at Justice Canada are experiencing the same tightening labour market for legal professionals as other employers in the public and private sectors in Canada. This means that we need to develop new ways to recruit, develop, retain and nurture employees and leverage the talented and skilled people who are already part of our workforce. To succeed, we need to ensure that our employment brand promotes an inclusive workplace to provide us with the competitive advantage in competing for and retaining legal talent today.

Employment equity has been a long-standing commitment of the Department of Justice. Gains have been made in terms of overall representation of designated group members, and we are one of the few departments that currently exceed the overall labour market availability rates for all of our designated groups. The Department of Justice employment equity workforce analysis

remercie de m'avoir invitée à vous parler des efforts de Justice Canada en matière d'équité en emploi et des diverses initiatives en cours au ministère à cet égard.

[Français]

Le ministère de la Justice a pour mission d'appuyer le gouvernement dans sa tâche d'assurer, au Canada, l'existence d'une société juste et respectueuse des lois, pourvue d'un système judiciaire efficace, équitable et accessible à tous, de fournir des conseils et des services juridiques de haute qualité au gouvernement ainsi qu'aux ministères et organismes clients et de promouvoir le respect des droits et libertés et de la loi de la Constitution.

[Traduction]

Le ministère de la Justice comporte un effectif de 4 500 fonctionnaires, dont plus de la moitié sont des avocats employés dans le groupe Droit. Nos programmes sont administrés à partir de notre bureau central d'Ottawa et par l'intermédiaire d'un réseau de sections de services juridiques établies dans les ministères et organismes et des bureaux régionaux et sous-bureaux à travers le Canada. Le groupe Droit est la principale catégorie professionnelle de prestation de services. Par conséquent, et contrairement à d'autres ministères de la fonction publique, le corps des cadres de Justice Canada se compose principalement d'avocats avec peu de cadres administratifs, un peu plus de 30, principalement responsables de la gestion des fonctions administratives et de quelques programmes pour des gens comme moi. Tous les sous-ministres adjoints du ministère sont membres du groupe Droit et ne sont pas classés cadres administratifs. Outre l'obligation de respecter la Loi sur l'équité en matière d'emploi, le ministère de la Justice a réalisé de longue date qu'il lui faut recruter dans un bassin de main-d'œuvre diversifiée si nous voulons faire en sorte que le Canada conserve un système de justice fort, dynamique et novateur axé sur l'excellence, qui soit capable de répondre aux besoins futurs et de remplir sa mission et ses priorités.

Nous, à Justice Canada, connaissons le même resserrement du marché du travail des juristes professionnels que d'autres employés du secteur public et privé au Canada. Cela signifie que nous devons trouver de nouvelles façons de recruter, perfectionner, fixer et soutenir nos employés et mettre à profit toutes les compétences de ceux faisant déjà partie de notre effectif. Pour réussir, nous devons veiller à ce que notre image de marque auprès des candidats à l'emploi soit celle d'un lieu de travail inclusif qui nous confère un avantage concurrentiel dans la compétition pour le recrutement et le maintien en poste de juristes aujourd'hui.

L'équité en emploi représente un engagement de longue date du ministère de la Justice. Des gains ont été réalisés sur le plan de la représentation d'ensemble des membres des groupes désignés, et nous sommes l'un des rares ministères à dépasser actuellement les taux de disponibilité sur le marché global de la main-d'œuvre pour tous nos groupes désignés. L'analyse de l'effectif du point de

for March 31, 2007, indicated that the department's workforce was representative overall with all employment equity designated groups exceeding workforce availabilities, as I just mentioned.

Without going into all of the statistics in terms of representation, we are exceeding in all groups based on labour market availability statistics. For example, for visible minorities, we have representation of 10.6 per cent compared with workforce availability of 7.9 per cent. In all of our other employment equity groups, we exceed.

In fact, the Treasury Board Management Accountability Framework, or the MAF as we fondly refer to it in the public service circle, assessment for our department for 2006-07 gave us an acceptable rating in all indicators relating to employment equity, including those of employment equity representation, recruitment, promotions, HR and business planning. The assessment further stated under the MAF element of fairness of employment and workplace practices and effective labour relation practices that Justice Canada has performed well in creating a fair workplace, as evidenced by its performance related to staffing practices and recruitment, its Public Service Modernization Act implementation and its employment equity efforts.

During fiscal 2006-07, we recruited 581 individuals to the department, of which 70.7 per cent were women and 3.8 per cent for Aboriginal peoples. That recruitment exceeded the labour market availability in both these categories and with visible minorities as well. The only employment equity group for which we did not exceed was for persons with disabilities, and the gap was 0.3 per cent.

During the same period, looking at promotions within the department, women were promoted at a rate of 69.3 per cent, which was higher than the representation rate of 67.6 per cent. For all groups, we exceeded with the exception of Aboriginal peoples, where 3.1 per cent were promoted while representation within the department is 3.2 per cent.

Advances have been made in Embracing Change benchmarks. For visible minorities, that is notable in the increase of representation in the executive theatre groups and their participation in the Department of Justice Leaders of Tomorrow Program. I will talk about that later. It is a leadership program that we have developed in-house for feeder populations.

We still have to achieve the Embracing Change benchmark for acting appointments and for appointments to the EX group. While we have a high representation of females in the senior cadres within the department, both in our law group and executive group, we still have to make improvement as it relates to visible minorities, Aboriginal persons and persons with disabilities.

vue de l'équité en emploi du ministère de la Justice au 31 mars 2007 indique que l'effectif du ministère était globalement représentatif, la représentation étant supérieure à la disponibilité sur le marché du travail en général pour tous les groupes désignés, comme je viens de le mentionner.

Sans passer en revue tous les chiffres de représentation, nous dépassons la disponibilité sur le marché du travail pour tous les groupes. Par exemple, pour ce qui est des minorités visibles, nous avons une représentation de 10,6 p. 100, comparée à une disponibilité dans la main-d'œuvre de 7,9 p. 100. Dans tous les autres groupes d'équité en emploi, nous dépassons la disponibilité.

De fait, l'évaluation de notre ministère pour 2006-2007 réalisée au titre du Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor, ou CRG comme nous aimons à l'appeler dans la fonction publique, nous a alloué la cote « acceptable » pour tous les indicateurs relatifs à l'équité en emploi, soit représentation des groupes désignés, recrutement, promotion, planification des RH et de l'activité. Cette évaluation disait en outre, à la rubrique « équité » des pratiques d'emploi et de travail et efficacité des pratiques de relations de travail du CRG, que Justice Canada avait de bons résultats sur le plan de la création d'un lieu de travail juste, comme en témoignent sa performance sur le plan des pratiques de dotation et du recrutement, son exécution de la Loi sur la modernisation de la fonction publique et ses efforts sur le plan de l'équité en emploi.

Au cours de l'exercice 2006-2007, nous avons recruté 581 personnes au ministère, dont 70,7 p. 100 étaient des femmes et 3,8 p. 100 des Autochtones. Ce recrutement excédait la disponibilité sur le marché du travail de ces deux catégories, ainsi que de celle des minorités visibles. Le seul groupe d'équité en emploi pour lequel nous n'avons pas dépassé la disponibilité est celui des personnes handicapées, l'écart étant de 0,3 p. 100.

Au cours de la même période, si l'on considère maintenant les promotions au sein du ministère, les femmes ont été promues au taux de 69,3 p. 100, soit un chiffre supérieur à leur taux de représentation de 67,6 p. 100. Pour tous les groupes, nous avons dépassé le taux de représentation, à l'exception des Autochtones chez qui 3,1 p. 100 ont été promus alors que leur représentation dans le ministère est de 3,2 p. 100.

Des progrès ont été réalisés au niveau des objectifs-repères Faire place au changement. Pour ce qui est des minorités visibles, cela se traduit par une augmentation de leur représentation dans les groupes de relève de la direction et de leur participation au Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice. Je parlerai de cela plus tard. Il s'agit d'un programme de leadership que nous avons mis sur pied à l'interne pour les populations de relève.

Il nous reste encore à remplir les objectifs-repères Faire place au changement pour les nominations en suppléance et les nominations au groupe EX. Alors que nous avons une forte représentation de femmes chez les cadres supérieurs du ministère, tant dans le groupe Droit que dans le groupe Exécutif, il nous reste à apporter des améliorations en ce qui concerne les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées.



How has the Department of Justice been able to achieve the gains made overall in the area of employment equity? We have a strong commitment from our senior management cadre within the department. We have a champion that is one of our associate deputy ministers and various governance committees for each of the employment equity groups headed by senior officials within the department. The department has demonstrated leadership, a strong employment equity governance structure, an employment equity three-year action plan, a human resources management plan with strong employment equity linkages in integrated human resources and a strategic business planning process.

These are new initiatives undertaken to become more refined and sophisticated as we move through different planning process. Every year, linkages are made between employment equity programming and actual recruitment practices within the department. We are making headway in that regard.

Monitoring, evaluating and assessing employment equity progress by region and portfolio for each direct report to the deputy minister is done. This is included in our performance management process. You are evaluated on the basis of your performance in terms of recruitment and creating a culture for inclusiveness within the organization. Tools and programs are provided to support managers in their efforts to create a diverse workforce reflective of Canadian society.

In addition to the leadership provided by our department's employment equity advisory committees and the employees who volunteer as their members, we continue to ensure that issues affecting their designated group remain at the forefront in the achievement of the Department of Justice's employment equity goals. This includes those that impact on hiring and promotional practices.

For example, our advisory committee on visible minorities did a cultural audit. The audit identified the need to provide members of designated groups with the skills required to move into senior-level positions. This resulted in a comprehensive analysis of our departmental designated groups and the subsequent creation of the Justice Leaders of Tomorrow pilot program currently under way with designated group representation of over 50 per cent.

This is a group of 20 dynamic young participants, mostly lawyers, working for the department who are undertaking both management and leadership development training to enhance their skills and make them ready for the executive cadre when opportunities are available. We are a career organization that grows its leaders.

We have also been an active participant in a program the Privy Council Office runs called Career on the Move. This program recruits visible minority group officer-level employees on assignment to the Privy Council Office for a period of two years to acquire the experience relating to the machinery of governance. We have four participants in that program currently.

Comment le ministère de la Justice a-t-il pu réaliser ces progrès d'ensemble en matière d'équité en emploi? Nous avons un engagement ferme de la part de nos cadres supérieurs. Nous avons un champion qui est l'un de nos sous-ministres adjoints et divers comités de gouvernance pour chacun des groupes d'équité en emploi, comités dirigés par des hauts fonctionnaires du ministère. Le ministère a fait preuve de leadership, s'est doté d'une solide structure de gouvernance de l'équité en emploi, d'un plan d'action triennal d'équité en emploi, d'un plan de gestion des ressources humaines établissant des liaisons étroites entre l'équité en emploi et le processus de planification des ressources humaines et des activités stratégiques.

Voici quelques initiatives nouvelles entreprises pour nous doter de pratiques plus raffinées et sophistiquées au fur et à mesure que nous avançons dans les étapes du processus de planification. Chaque année, des liens sont établis entre les programmes d'équité en emploi et les pratiques de recrutement concrètes au sein du ministère. Nous progressons à cet égard.

Aux fins de chaque rapport direct au sous-ministre, nous contrôlons et évaluons le progrès de l'équité en emploi par région et portefeuille. Cela fait partie de notre processus de gestion du rendement. Chaque responsable est évalué en fonction de ses résultats sur le plan du recrutement et de l'établissement d'une culture d'inclusion au sein de l'organisation. Des outils et des programmes sont fournis pour aider les gestionnaires à créer un effectif divers reflétant la société canadienne.

Outre le leadership assuré par les comités consultatifs d'équité en emploi du ministère et les employés qui y siègent bénévolement, nous continuons de faire en sorte que les enjeux touchant leur groupe désigné restent à l'avant-plan de la poursuite des objectifs en matière d'équité du ministère de la Justice. Cela englobe les aspects qui influent sur les pratiques de recrutement et de promotion.

Par exemple, notre Comité consultatif des minorités visibles a procédé à un audit culturel. Celui-ci a fait apparaître la nécessité de doter les membres des groupes désignés des compétences requises pour occuper des postes de niveau supérieur. Il en a résulté une analyse exhaustive de nos groupes désignés et la création ultérieure d'un programme pilote intitulé Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice qui est actuellement en cours d'exécution et jouit d'une représentation de plus de 50 p. 100 des groupes désignés.

Il s'agit là d'un groupe de 20 jeunes participants dynamiques, principalement des juristes, qui suivent une formation en gestion et en leadership afin de renforcer leurs aptitudes et les préparer à occuper des postes d'encadrement lorsqu'ils deviendront disponibles. Nous sommes une organisation qui cultive et prépare ses dirigeants futurs.

Nous sommes également des participants actifs au programme du Bureau du Conseil privé appelé Carrière en mouvement. Ce programme recrute des agents membres de minorités visibles en vue d'un détachement au Bureau du Conseil privé pour une période de deux ans dans le but d'acquérir une expérience de l'appareil de gouvernance. Nous avons actuellement quatre participants dans ce programme.

Most recently, the Advisory Committee on Visible Minorities identified the need for a mentoring program for visible minorities providing the impetus to the employment equity steering committee to create a committee to examine mentoring programming options. We will be reintroducing a mentoring program within the department before the end of the fiscal year.

[Translation]

The implementation of our employment equity plan for 2006-09 and the progressive steps we have taken over the last few years allowed us to enhance our objectives in the area of employment equity.

[English]

Mandatory numerical goals were established to address gaps in representation within occupational groups where there are gaps in representation, as required by the Employment Equity Act. We have established numerical goals in areas not under-represented to ensure that the departmental representation is maintained and where possible increased. We are sensitive that there will be new Statistics Canada survey information coming out next year. Labour market availability will be better reflecting the 2001 data and we want to maintain our representativeness and improve as we move forward.

The Department of Justice also developed a human resources plan that takes into account the key priorities of the department and how it will respond to the current and future challenges it is facing in human resources management. This includes those of employment equity as articulated in our 2006 to 2009 plan. This plan will be integrated with the department's business plan and will assist to strengthen its management practices and support of the people component of the management accountability framework.

We can make that plan available to this committee if it wishes.

As Ms. Ellis mentioned in her presentation, our plan has been posted on our website and we are undertaking an aggressive engagement strategy to inform the employees that it is something we are trying to do to improve the workplace for them.

[Translation]

The goals established in our employment equity and human resources management plans are aligned with the short and medium term renewal priorities which have been set for the public service as a whole, in terms of recruitment planning, employee development and empowering infrastructure as described in the 14th report of the Clerk of the Privy Council and the Advisory Committee on the Public Service.

[English]

We are verifying progress with respect to representation on a quarterly basis with our direct reports in meeting with them to discuss that. The department has made good progress in its recruitment efforts and continues to ensure that it is

Plus récemment, le Comité consultatif des minorités visibles a établi le besoin d'un programme de mentorat pour les minorités visibles, ce qui a amené le Comité directeur de l'équité en matière d'emploi à créer un comité chargé d'examiner les différentes options pour un programme de mentorat. Nous allons réintroduire un programme de mentorat au ministère avant la fin de l'exercice en cours.

[Français]

La mise en œuvre de notre plan en matière d'équité d'emploi pour la période 2006-2009 et les étapes progressives que nous avons prises dans les dernières années nous ont permis de relever nos objectifs en ce qui a trait à l'équité d'emploi.

[Traduction]

Des objectifs numériques contraignants ont été établis afin de rectifier les écarts de représentation au sein des différents groupes professionnels, tel que l'exige la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Nous avons fixé des objectifs numériques dans des domaines où il n'y a pas sous-représentation afin d'assurer que la représentation ministérielle soit maintenue, voire accrue. Nous sommes sensibles au fait que Statistique Canada publiera l'an prochain de nouveaux résultats d'enquête. La disponibilité sur le marché du travail reflétera mieux les données de 2001 et nous voulons préserver notre représentativité et l'améliorer à l'avenir.

Le ministère de la Justice a également adopté un plan de ressources humaines prenant en compte les grandes priorités du ministère et indiquant comment il va relever les défis actuels et futurs dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Cela englobe les objectifs d'équité en emploi énoncés dans notre plan 2006-2009. Ce plan sera intégré dans le plan d'activités du ministère et contribuera à renforcer ses pratiques de gestion et appuiera le volet ressources humaines du Cadre de responsabilisation de gestion.

Nous pouvons fournir ce plan au comité s'il le souhaite.

Comme Mme Ellis l'a mentionné dans son exposé, notre plan est affiché sur notre site Internet et nous entreprenons une stratégie de dialogue dynamique pour informer les employés de ce que nous faisons pour améliorer leur lieu de travail.

[Français]

Les buts élaborés dans les plans d'Équité d'emploi et de Gestion des ressources humaines s'alignent avec les priorités de renouvellement à court et à moyen terme qui ont été établies pour la fonction publique entière, en fonction de la planification de recrutement, du perfectionnement des employés et de l'infrastructure habilitante, tels que décrits dans le 14<sup>e</sup> rapport du greffier du Conseil privé et du Comité consultatif sur la fonction publique.

[Traduction]

Nous vérifions les progrès sur le plan de la représentation sur une base trimestrielle avec nos rapports directs. Le ministère a réalisé de bons progrès au niveau de son recrutement et continue de faire en sorte d'être représentatif de la société canadienne.



representative of Canadian society. We use such tools as the flexibilities afforded by the Public Service Employment Act, the integration of the employment equity and duty to accommodate in appointment tools and appointment-related policies, as well as the review of employment equity goals on a semi-annual basis.

Given that we are Canada's largest public law firm, we undertake extensive outreach to law schools and law faculties in our efforts to recruit designated group members into our legal excellence articling program on a regional and national basis.

An example of this is the department's financial support in the establishment in 2001 of the Akitsiraq Law School, an innovative four-year program created to address the need for and the under-representation of Inuit lawyers in private practice and public administration in Nunavut. It is a program of the Faculty of Law at the University of Victoria in partnership with Nunavut Arctic College and the Akitsiraq Law School Society to any Inuit in their own territory. Three of the new graduates from the law school are now articling as Crown prosecutors with the Public Prosecution Service of Canada in Iqaluit.

We have a tool kit that assists managers in their recruitment efforts, providing them with information on recruitment, retention and the development of persons from the employment equity designated groups. This was launched parallel to our 2006 to 2009 employment equity plan.

We have our managers undertaking training in the area of recruitment, in terms of recruitment practices and interviewing skills. There is a tool — entitled the Objective Eye — that was developed by Citizenship and Immigration Canada and the Canada School of the Public Service. This is a tool we are promoting that our clients use in recruitment to ensure as much as possible we have a bias-free selection process in place.

In conclusion, as the department has many more programs and initiatives under way or being developed, you have been provided with two documents that will provide a more comprehensive picture of the gains the Department of Justice has made in its hiring and promotion practices and the programs and initiatives as they apply to the representation of designated groups in our workforce.

Specifically, these are the Department of Justice's Employment Equity Plan — which we have provided to you today in both official languages — as well as the Employment Equity Report on Progress, which measures our report on representation as of March 31 of this year.

[Translation]

To conclude, the Department of Justice continues with its efforts to reach the prescribed targets in the Employment Equity Act and to ensure that discrimination and barriers to employment will be eliminated from our employment policies and practices.

Nous utilisons des outils tels que les flexibilités accordées par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, l'intégration de l'équité en emploi et de l'obligation d'accommodement dans les outils et politiques relatives aux nominations, ainsi que l'examen sur une base semi-annuelle des objectifs en matière d'équité en emploi.

Étant donné que nous sommes le plus gros cabinet juridique du Canada, nous faisons un gros travail de sensibilisation dans les facultés de droit en vue de regrouper des membres des groupes désignés à l'échelle régionale et nationale dans notre programme de stage « Excellence juridique ».

Un exemple en est le soutien financier du ministère à la création en 2001 de l'École de droit Akitsiraq, un programme quadriennal novateur créé pour répondre aux besoins d'avocats inuits et à la sous-représentation de ces derniers dans la pratique privée et dans l'administration publique du Nunavut. C'est un programme de la faculté de droit de l'Université de Victoria, en partenariat avec le Nunavut Arctic College et l'Akitsiraq Law School Society s'adressant à tous les Inuits du territoire. Trois des nouveaux diplômés de cette école sont maintenant procureurs stagiaires au Service des poursuites pénales du Canada à Iqaluit.

Nous avons une trousse d'outils qui aide les gestionnaires dans leurs efforts de recrutement, leur fournissant des données sur le recrutement, le maintien en poste et le perfectionnement des membres des groupes désignés. Cela a été lancé en parallèle avec notre plan d'équité en emploi 2006-2009.

Nos gestionnaires suivent une formation en recrutement, en particulier concernant les pratiques de recrutement et les techniques d'entrevue. Il existe un outil, appelé l'Oeil objectif, mis au point par Citoyenneté et Immigration Canada et l'École de la fonction publique du Canada. C'est un outil dont nous faisons la promotion et que nos clients utilisent aux fins du recrutement afin d'assurer dans toute la mesure du possible une sélection impartiale.

En conclusion, le ministère ayant beaucoup plus de programmes et d'initiatives en cours ou en voie d'établissement, nous vous remettons deux documents qui vous donneront un aperçu plus complet des avancées réalisées par le ministère de la Justice avec ses pratiques de recrutement et de promotion et ses programmes et initiatives touchant la représentation des groupes désignés dans notre effectif.

Plus précisément, voilà donc le Plan d'équité en matière d'emploi du ministère de la Justice — que nous vous remettons aujourd'hui dans les deux langues officielles — ainsi que le Rapport sur les progrès en équité en matière d'emploi, qui mesure notre représentativité au 31 mars de cette année.

[Français]

En conclusion, le ministère de la Justice continue ses efforts afin d'atteindre les objectifs prescrits dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi et il assure également que la discrimination et les obstacles pour l'accès à l'emploi soient éliminés de nos politiques et pratiques de travail.

[English]

We continue to review and assess the measures that we are taking to ensure our legal obligations are met, to work collaboratively with our designated group advisory committees and bargaining agents — our law group unionized a year ago — to address areas of concern in order to have a workforce that is not only representative overall of Canadian society but at all levels within our organization.

**Senator Munson:** Thank you for your presentation. We have heard a lot today. Last week, we heard from the president of the Public Service Commission. You talked about equity programs. She said last week that the Department of Justice was not on the list of the 12 organizations that provided her with staffing strategies that dealt with employment equity. Is this the plan today?

**Ms. Therriault-Power:** The department had various planning processes that were not aligned.

**Senator Munson:** Aligned with what?

**Ms. Therriault-Power:** You would have planned staffing related to your salary budgets, for example, your employment equity plans, a business plan through your DPR and reports on plans and priorities processes. We had a lot of planning happening that was not necessarily aligned in supporting us in meeting our employment equity targets.

We have developed a human resources plan that covers a three-year period and that speaks to employment equity programming and objectives that we want to help in dealing with representation and cultural issues at our organization.

Also, for 2007-08, we have refined our HR planning process so that we are mining from clients exactly what their plans are as they relate to staffing activity. We are looking at projected retirements or program areas that are increasing in resource bases, as well as at our employment equity targets, and we are working proactively on specific staffing positions in order to meet those targets.

We are aligning recruitment with employment equity, which sounds obvious, but it has not necessarily been obvious in the past.

**Senator Munson:** Do you have to submit this to the president of the Public Service Commission so you can get on the list?

**Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section, Department of Justice Canada:** We do not actually have to submit a report until the end of the fiscal year. The request has not come in yet.

**The Chair:** I think that is the question. We were told that the plans should be in place by April 1 of next year. To date, only 12 have filed, if I recall.

[Traduction]

Nous continuons à revoir et à évaluer les mesures que nous prenons pour remplir nos obligations légales, collaborer avec nos comités consultatifs représentant les groupes désignés et les agents négociateurs — notre groupe Droit est devenu syndiqué il y a un an — pour examiner les problèmes et veiller à avoir un effectif à tous les niveaux de notre organisation qui soit représentatif de la société canadienne d'ensemble.

**Le sénateur Munson :** Merci de votre exposé. Nous avons beaucoup appris aujourd'hui. La semaine dernière, nous avons reçu la présidente de la Commission de la fonction publique. Vous avez parlé des programmes d'équité. Elle nous a dit la semaine dernière que le ministère de la Justice ne figure pas sur la liste des 12 organisations qui lui ont remis des stratégies de dotation couvrant l'équité en emploi. Est-ce là le plan que vous nous remettez aujourd'hui?

**Mme Therriault-Power :** Le ministère avait antérieurement des processus de planification qui n'étaient pas alignés.

**Le sénateur Munson :** Alignés sur quoi?

**Mme Therriault-Power :** Nous avons des plans de dotation liés à nos budgets salariaux, par exemple, nos plans d'équité en emploi, un plan d'activités s'inscrivant dans les processus du RMR et de rapports sur les plans et priorités. Il se faisait beaucoup de planification qui n'était pas nécessairement alignée de façon à nous permettre de remplir nos objectifs d'équité en emploi.

Nous avons élaboré un plan de ressources humaines couvrant une période triennale et qui énonce des programmes et objectifs que nous voulons réaliser en vue de résoudre les problèmes de représentation et culturels dans notre organisation.

En outre, pour 2007-2008, nous avons affiné notre processus de planification des RH de façon à recueillir auprès de nos clients des données précises sur leurs projets de dotation. Nous examinons ainsi les départs à la retraite projetés ou les programmes qui accroissent leurs effectifs, à la lumière de nos objectifs d'équité en emploi et nous travaillons proactivement sur la dotation de postes précis en vue de remplir ces objectifs.

Nous alignons le recrutement sur l'équité en emploi, ce qui paraît évident, mais ce qui n'était pas nécessairement évident dans le passé.

**Le sénateur Munson :** Devez-vous soumettre cela à la présidente de la Commission de la fonction publique afin de figurer sur la liste?

**Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et des reconnaissance, ministère de la Justice Canada :** Nous n'avons pas à soumettre de rapport avant la fin de l'exercice. La demande ne nous est pas encore parvenue.

**La présidente :** Je crois que là est le problème. On nous a dit que les plans devaient être en place au 1<sup>er</sup> avril de l'an prochain. Jusqu'à présent, seuls 12 ont été présentés, si ma mémoire est bonne.



Will you be in a position to have yours filed with the Public Service Commission before April 1, 2008?

**Ms. Therriault-Power:** I can quite confidently tell you, yes, that will be the case.

**Senator Munson:** There are two other issues for me. You mentioned that the Advisory Committee on Visible Minorities identified the need for a mentoring program for visible minorities, which provided the impetus to the employment equity steering committee to create a subcommittee on mentoring, which has just tabled recommendations for a national mentoring program. The department will introduce a mentoring program this year. What kind of mentoring is being spoken about?

**Ms. Therriault-Power:** The department had a mentoring program a few years ago, but because of funding cuts and other things the program ended. There was quite a groundswell of interest from all of our employment equity group steering committees to reintroduce the program, so they tasked a group with doing that and came up with recommendations. Last Thursday, I believe, one of the recommendations was accepted, and that was to reintroduce the program. Funding will be allocated, and we will get on with having a mentoring program within Justice Canada.

**Senator Munson:** Who is doing what? What does mentoring mean in this context?

**Ms. Therriault-Power:** It is matching an employee — in our case most likely a legal counsel, just by virtue of population — with a more seasoned senior official within the department to discuss strategies, culture and other things in support of them advancing in their careers.

What we did in the past, and I expect we will do in the future, is provide some training as well, in terms of talking about what that mentoring relationship is and how things begin and end. There is a life cycle to these mentoring relationships.

**Senator Munson:** You described yourself as Canada's largest public law firm. This may be the most naive question you will hear from a senator, but does a visible minority person arriving in this country have an opportunity to get directly into the Department of Justice as a lawyer?

**Ms. Therriault-Power:** No. When we post positions for external recruitment, which would be the case here, preference is given to Canadian citizens.

**Senator Munson:** Is that person not a Canadian citizen or a landed immigrant once he or she arrives? I am just curious.

There seems to be so many impediments to visible minorities arriving here from every country and with every degree imaginable, and once he or she gets off the plane, whoops, you will have to drive a taxi or something else for a little while, and maybe in two or three years when you understand our legal system you may be able to work either in the private sector or the public service, or you may even be a dentist or a doctor.

Serez-vous en mesure de remettre le vôtre à la Commission de la fonction publique avant le 1<sup>er</sup> avril 2008?

**Mme Therriault-Power :** Je peux vous le dire avec assurance, oui, ce sera le cas.

**Le sénateur Munson :** J'ai remarqué deux autres points. Vous avez mentionné que le Comité consultatif des minorités visibles a déterminé le besoin d'un programme de mentorat pour les minorités visibles, ce qui a conduit le Comité directeur de l'équité en emploi à créer un sous-comité du mentorat, lequel vient de déposer des recommandations en vue d'un programme de mentorat national. Le ministère va introduire un programme de mentorat cette année. De quelle sorte de mentorat parle-t-on?

**Mme Therriault-Power :** Le ministère avait un programme de mentorat il y a quelques années, mais en raison des coupures budgétaires et d'autres considérations, le programme a pris fin. Tous nos comités directeurs des groupes d'équité en emploi ont manifesté le désir de réintroduire le programme, et ils ont donc chargé un groupe de cette tâche, lequel a formulé des recommandations. Jeudi dernier, je crois, l'une des recommandations a été acceptée, qui préconisait le rétablissement du programme. Des crédits seront alloués et nous aurons de nouveau un programme de mentorat à Justice Canada.

**Le sénateur Munson :** Qui fait quoi? Que signifie le mentorat dans ce contexte?

**Mme Therriault-Power :** Il s'agit d'adjoindre à un employé — dans notre cas très probablement un conseiller juridique, vu leur nombre chez nous — un haut fonctionnaire ministériel plus chevronné afin de discuter de stratégies, de culture et d'autres choses pour l'aider à avancer dans sa carrière.

Ce que nous avons fait dans le passé, et que je prévois faire à l'avenir, c'est assurer aussi une certaine formation pour expliquer en quoi consiste la relation de mentorat et comment elle débute et prend fin. Ces relations de mentorat suivent un cycle de vie.

**Le sénateur Munson :** Vous vous êtes qualifié vous-même de « plus gros cabinet juridique du Canada ». Ce sera peut-être la question la plus naïve que vous entendrez de la bouche d'un sénateur, mais est-ce qu'un membre d'une minorité visible arrivant tout juste dans ce pays peut entrer directement comme avocat au ministère de la Justice?

**Mme Therriault-Power :** Non. Lorsque nous affichons des postes pour un recrutement externe, ce qui serait le cas en l'occurrence, la préférence est donnée aux citoyens canadiens.

**Le sénateur Munson :** Est-ce que cette personne n'est pas un citoyen canadien ou résident permanent dès le moment de son arrivée? Je suis curieux.

Il semble y avoir tellement d'obstacles dressés devant les membres de minorités visibles nous arrivant de tous les pays du monde et bardés de tous les diplômes imaginables, et une fois qu'ils débarquent de l'avion, ils se retrouvent obligés de conduire un taxi ou de faire autre chose pendant quelque temps, et peut-être dans deux ou trois ans lorsque vous comprendrez notre système juridique, vous pourrez travailler dans le secteur privé ou la fonction publique, ou même être dentiste ou médecin.

**Ms. Woods:** With respect to the issue as it relates to lawyers, there is an occupational certification required to be a lawyer in the federal government, which means you must be a member in good standing of the law society in the area in which you work. We do not set the requirements to be a member of that law society; the law society does.

Therefore, we are not the ones putting the barrier in place. We have to wait until these individuals have met the requirements of the law society before we are allowed to accept them into our department as lawyers.

**Senator Munson:** I sort of understand that, but it seems to me that in terms of every society in this country, whether we are talking about doctors or lawyers or architects, you name it, we are saying that we have the greatest standards in the world and, therefore, you have to pay a price for that and your academic and professional life is delayed.

As the Department of Justice, you simply accept that role from the law society?

**Ms. Woods:** Intuitively, it makes sense to me, and maybe it is because I work in the Department of Justice and I have gotten used to the idea.

Given that Department of Justice lawyer must have in-depth knowledge of the laws of Canada, it seems that that would take a person some time to acquire.

**Senator Munson:** Would there be any room for a mentoring program working with people coming in, a program that would work within the system?

**Ms. Therriault-Power:** When dealing with foreign credentials, it steps beyond the scope of the Department of Justice as an employer themselves. When Ms. Barrados spoke with you, she spoke about foreign credentials as something the Public Service Commission is looking at. We have worked closely with them in that regard.

In Canada right now, this is a huge issue for industry. When we recruit externally, there is a lot of demand for positions within the department because of the issues we deal with. That is not to say, however, that it is not something that in time we will not feel the crunch on, just as much as other industries in Canada, and want to tackle this or encourage the Public Service Commission to deal with it as well.

**The Chair:** Senator Munson, there is the whole difficulty of recognizing credentials for people who come to Canada. Within the Public Service Commission, there is also the indication that we accept Canadian citizens first, before landed immigrants. Are you questioning that part of it?

**Senator Munson:** No. I am just curious about the process and why it takes this period of time. I understand there must be an understanding of our judicial system in order to practice in it, but I find that things move incredibly slowly for people that we all know and meet, whether it is the public service or the private sector.

**Mme Woods :** En ce qui concerne les avocats, pour être avocat au gouvernement fédéral il faut une accréditation professionnelle, c'est-à-dire qu'il faut être membre en règle du barreau de la région dans laquelle vous travaillez. Nous ne fixons pas les conditions d'appartenance à ce barreau, c'est le barreau qui les détermine.

Par conséquent, la barrière n'est pas de notre fait. Nous devons attendre que ces personnes remplissent les exigences du barreau avant que nous puissions les recruter comme avocats dans notre ministère.

**Le sénateur Munson :** Je comprends assez bien cela, mais il me semble que tous les ordres professionnels du pays, qu'il s'agisse des médecins ou des avocats ou des architectes, voudraient avoir les normes les plus strictes du monde et il y a donc un prix à payer pour cela et la vie académique et professionnelle des intéressés s'en trouvent retardée.

Au ministère de la Justice, vous acceptez tout simplement que le barreau joue ce rôle?

**Mme Woods :** Cela me paraît intuitivement logique, mais c'est peut-être parce que je travaille au ministère de la Justice et que je suis accoutumée à cette notion.

Étant donné que les avocats du ministère de la Justice doivent avoir une connaissance approfondie des lois du Canada, il semble normal qu'il faille à une personne un certain temps pour l'acquérir.

**Le sénateur Munson :** Serait-il possible d'avoir un programme de mentorat pour les nouveaux arrivants, un programme qui fonctionnerait à l'intérieur du système?

**Mme Therriault-Power :** Lorsqu'on parle de titres de compétence étrangers, cela n'est plus du ressort du ministère de la Justice à titre d'employeur. Lorsque Mme Barrados vous a parlé, elle a indiqué que la Commission de la fonction publique se penchait sur les titres de compétence étrangers. Nous avons collaboré étroitement avec la commission à ce sujet.

C'est actuellement un énorme problème pour l'industrie au Canada. Lorsque nous recrutons à l'extérieur, nous avons beaucoup de postulants pour les emplois au ministère à cause des enjeux dont nous traitons. Cela ne signifie pas, cependant, que nous ne ressentirons pas une pénurie ultérieurement, comme la ressentent déjà d'autres industries au Canada, et nous voulons nous attaquer à ce problème et encourager la Commission de la fonction publique à le faire aussi.

**La présidente :** Sénateur Munson, la reconnaissance des titres de compétence des nouveaux arrivants au Canada est un vaste problème. La Commission de la fonction publique nous dit également que nous donnons la préférence aux citoyens canadiens par rapport aux résidents permanents. Contestez-vous cela?

**Le sénateur Munson :** Non. Je m'interroge simplement sur le processus et pourquoi il faut si longtemps. J'admets qu'il faut bien connaître le système judiciaire pour pratiquer le droit, mais je trouve que les choses avancent avec une lenteur incroyable pour des gens que nous connaissons et rencontrons, que ce soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé.



**Ms. Woods:** One other point to clarify as well is that it is the Canada Public Service Agency, which Ms. Ellis was here representing, that establishes qualification standards for all the occupational groups within the federal government. We have no choice but to meet those. That is considered to be an essential requirement to get a job, and the CPSA sets those standards.

With respect to lawyers, they are the ones that set the occupational requirement standard that you must be a member of a law society. Departments have to follow those qualification standards.

**Senator Munson:** I do not want to go off the beaten path, but with those standards, is the requirement two years in this country practising law before an individual would even think of serving his or her nation within the Department of Justice?

**The Chair:** Provincially; this is a problem of even changing from province to province in Canada, which compounds the difficulty. If you reside in Vancouver, for example, and then you want to apply for a job that may get you into the Ontario courts, you have to reapply in Ontario. It is a provincial responsibility. We could, perhaps, follow that up with other witnesses.

**Senator Dallaire:** Let me push this a little farther. Of course, the client departments have an influence on the agency and what criteria they will establish. You do have a word to say there.

Second, you indicated that you grow your own or you develop your own. If I understand the criteria for a legal person, you have to be a Canadian citizen to be a lawyer, is that correct?

**Ms. Therriault-Power:** No.

**Ms. Woods:** No, the Public Service Employment Act requires us to give preference to Canadian citizens when we hire externally.

**Senator Dallaire:** We have all the words, but let us take an example. Let us take the example immigrants coming into this country, particularly visible minorities. If you said, we will hire a bunch of them, assist them in going through law school, or we will assist them in getting their accreditation and then we will hire them, to me, that is concrete action — not words. It also would be a great exercise in pushing the envelope on the agency that says that you have to prefer Canadians before immigrants, which I think is erroneous. It is not a strong statement. If the person is a landed immigrant, then that argument would be worthwhile.

Why not create your own school of developing your people? My question is not as dumb as it seems. If you look at the pool of people that are coming into the workforce, by the year 2015 or 2020 — and no one has told me yet, on any of these things from the human resource side, that they have actually looked out there concretely — the bulk of the people will not be White Judeo-Christians. If you are having a hard time hitting the targets now, imagine what will happen 10 years down the road. What innovative idea you have punched out, perhaps like creating your own? Would that be something to look at?

**Mme Woods :** Un autre point à clarifier est que c'est l'Agence de la fonction publique du Canada, que représentait tout à l'heure Mme Ellis, qui détermine les normes de qualifications pour tous les groupes professionnels de l'administration fédérale. Nous n'avons d'autre choix que de les respecter. Ces normes sont considérées comme une exigence essentielle pour occuper un emploi, et ces normes sont fixées par l'AFPC.

En ce qui concerne les avocats, c'est l'agence qui fixe comme condition d'être membre d'un barreau. Les ministères ne peuvent qu'appliquer ces normes de qualifications.

**Le sénateur Munson :** Je ne veux pas sortir des sentiers battus, mais ces normes imposent-elles de pratiquer le droit dans ce pays pendant deux ans avant que la personne puisse seulement songer à servir son pays au sein du ministère de la Justice?

**La présidente :** Il est même difficile de changer de province au Canada, ce qui aggrave la difficulté. Si vous habitez à Vancouver, par exemple, et que vous voulez postuler à un poste qui vous amènerait à plaider devant les tribunaux ontariens, vous devez vous faire accréditer en Ontario. C'est une responsabilité provinciale. Nous pourrions peut-être explorer la question avec d'autres témoins.

**Le sénateur Dallaire :** Permettez-moi d'aller un peu plus loin. Bien entendu, les ministères clients peuvent exercer une influence sur l'agence et les critères qu'elle va fixer. Vous avez votre mot à dire à cet égard.

Deuxièmement, vous avez dit que vous cultivez ou formez vos effectifs. Si je comprends bien les critères pour être juriste, il faut être citoyen canadien pour être avocat, est-ce exact?

**Mme Therriault-Power :** Non.

**Mme Woods :** Non, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique nous oblige à donner la préférence aux citoyens canadiens lorsque nous embauchons à l'extérieur.

**Le sénateur Dallaire :** Nous avons toutes ces belles paroles, mais prenons un exemple. Prenons l'exemple d'immigrants arrivant dans ce pays, particulièrement s'ils appartiennent à des minorités visibles. Si vous disiez, nous allons en embaucher un certain nombre, les aider à étudier à la faculté de droit, ou bien les aider à obtenir leur accréditation et ensuite leur donner un poste, à mes yeux, ce serait là une action concrète — pas des paroles. Cela serait également une belle démonstration pour l'agence qui dit qu'il faut préférer les Canadiens aux immigrants, ce que je déplore. Les paroles ne suffisent pas. Si la personne est un résident permanent, l'argumentation serait valable.

Pourquoi ne pas créer votre propre école de formation? Ma question n'est pas aussi bête qu'elle le paraît. Si vous regardez le bassin des gens qui vont composer la population active d'ici l'année 2015 ou 2020 — et personne du côté des ressources humaines ne m'a encore dit avoir regardé l'avenir concrètement — le gros de la population active ne sera plus composée de Judéo-Chrétiens blancs. Si vous avez de la difficulté à remplir les objectifs maintenant, imaginez ce qui va se passer dans 10 ans. Quelles idées novatrices avez-vous en tête, telles que former votre propre personnel? Serait-ce envisageable?

**Ms. Therriault-Power:** The funding of the Akitsiraq Law School was an example of supporting the training and grooming of Inuit to be able to practise practice law in the North.

One thing that many in our senior legal community are doing as well is very proactively hiring law students, grooming them with a view to joining our articling program and, once graduated from the articling program, being recruited indeterminately into the department. There has been quite a bit of proactive action going out into law faculties.

We are discovering now that the labour market for legal talent is getting so tight that unless we begin a relationship with a law student before he or she graduates, it is almost too difficult to attract them. We obviously cannot compete on wages.

**Senator Dallaire:** However, you have not targeted the immigrant or visible minority specifically in that exercise, have you?

**Ms. Therriault-Power:** We would be looking to target employment equity group members, but I admit that these people have already been admitted into a law faculty.

**Senator Dallaire:** We still have the other side of the house.

Am I correct that you said that one of the things you insist of your managers is that they meet quotas with regard to visible minorities? I am talking about specific quotas, for example, that in your directorate or in your section we want to see four visible minorities by such and such a date? Do you actually establish that?

**Ms. Therriault-Power:** We set targets, I guess. I will ask Ms. Glinski to answer that question.

**Senator Dallaire:** I am in the artillery and I set a lot of targets but I do not hit that many. As we did with francophones and bilingualism, and as we did with gender, is that same enthusiasm there for visible minorities to do that type of thing?

**Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems, Department of Justice Canada:** Every department is to establish goals — not quotas — to comply with the Employment Equity Act in areas of under-representation. Those are our mandatory goals, goals that we are to achieve as a department if we are to be compliant with the act.

For visible minorities, we have two mandatory goals that we have set and we monitor those goals semi-annually. We have gone over and above that, though, and have established voluntary goals for each direct report to the deputy minister — this is by portfolio and region — so that we can do better to maintain our

**Mme Therriault-Power :** Le financement de l'École de droit Akitsiraq était un exemple de soutien à la formation et la préparation d'Inuits pour qu'ils puissent pratiquer le droit dans le Nord.

Une autre chose que font beaucoup de grands cabinets d'avocats, c'est recruter très proactivement des étudiants en droit, pour les préparer à entrer dans notre programme de stage afin que, après celui-ci, ils puissent être recrutés pour un poste à durée indéterminée dans le ministère. Il y a eu beaucoup d'action proactive à ce niveau dans les facultés de droit.

Nous nous apercevons aujourd'hui que le marché du travail pour des juristes devient tellement serré que si l'on n'établit pas une relation avec l'étudiant en droit avant son diplôme, il devient presque impossible de le recruter. Nous ne pouvons évidemment pas soutenir la concurrence au niveau des salaires.

**Le sénateur Dallaire :** Mais vous n'avez pas ciblé spécialement les immigrants ou les minorités visibles dans ce plan, n'est-ce pas?

**Mme Therriault-Power :** Nous ciblons les membres des groupes d'équité en emploi, mais j'admets que ce sont là des gens déjà acceptés à la faculté de droit.

**Le sénateur Dallaire :** Il reste encore tous les autres qui n'y sont pas.

Avez-vous bien dit que l'une des exigences que vous adressez à vos gestionnaires, c'est qu'ils remplissent les quotas concernant les minorités visibles? Je parle là de quotas précis, par exemple, dans telle direction ou telle section, vous voulez voir quatre membres de minorités visibles d'ici telle et telle date? Fixez-vous de tels objectifs?

**Mme Therriault-Power :** Nous fixons des cibles, je suppose. Je vais demander à Mme Glinski de répondre à cette question.

**Le sénateur Dallaire :** Je suis dans l'artillerie et je pose beaucoup de cibles, mais je n'en touche pas énormément. Comme nous l'avons fait avec les francophones et le bilinguisme, et comme nous l'avons fait avec l'égalité sexuelle, existe-t-il le même enthousiasme pour une telle action à l'égard des minorités visibles?

**Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité d'emploi, Planification des ressources humaines, et de l'équité en matière d'emploi et systèmes, ministère de la Justice Canada :** Chaque ministère doit établir des objectifs — pas des contingents — pour se conformer à la Loi sur l'équité en matière d'emploi dans les catégories où il y a sous-représentation. Ce sont là des objectifs contraignants, des objectifs que nous devons atteindre au niveau ministériel pour nous conformer à la loi.

S'agissant des minorités visibles, nous avons deux objectifs contraignants que nous avons établis et nous contrôlons leur réalisation sur une base semi-annuelle. Mais nous sommes allés plus loin encore et avons établi des objectifs facultatifs pour chaque rapport direct au sous-ministre — cela est par portefeuille



representation or increase it. Those are monitored semi-annually. Also, the direct reports are assessed on an annual basis on their performance, through their performance management agreement.

Yes, we do have goals; we do monitor departments. Deputy heads are accountable, but we do not really call them quotas. There are shares of recruitment promotion activity.

**Senator Dallaire:** When you are recruiting into the ministry, you will see 10 per cent visible minorities or you will not see 100 per recruitment — you will see less, right? You are not filling it up or backfilling it with White Anglo-Saxons or francophones or something like that, right?

**Ms. Glinski:** We are trying to have a fair share of recruitment.

**Senator Dallaire:** I am not trying to put you on the spot. Essentially, the atmosphere coming out is that there is not the same enthusiasm to hit the targets of diversity as there was with gender or with bilingualism — originally, francophones. Unless I see the same discipline that was brought in for those two, not only are you not necessarily going to meet your targets, but you will not meet them at different rank levels, that is for sure. Then how do you handle the future?

**Ms. Therriault-Power:** As Ms. Ellis mentioned earlier, the notion of leadership really comes into play here. As an example of success, one of our direct report positions to the deputy became vacant earlier this year. With collaboration with the associate deputy minister that I was referring to you earlier, we said that we will work hard now to fill that position with an employment equity group member and we were successful in doing that.

It was a question of all the stars being aligned and everybody working together toward meeting that objective together. Historically, I think we have not been aligned. It is a question of maturity. We are maturing as an organization.

**Senator Dallaire:** We went through the francophone exercise and God knows how many people went catastrophic on that. We have gone through the gender exercise and are still working our way through that one. Again, look what has happened today.

Is the diversity exercise the same? Look around the table. I do not see that coming. I do not see that same discipline for diversity, which will set you up for failure in the future with the number crunching.

Are you recruiting visible minorities at the director level and the DG level before promoting from within?

**Ms. Therriault-Power:** Because of the nature of law practised within the organization, we tend to recruit at more junior levels and promote within the organization based on experience. We recruit very few mid-career.

et région — afin que nous puissions mieux maintenir notre représentation ou l'accroître. Là encore il y a un contrôle semi-annuel. En outre, les rapports directs sont évalués sur une base annuelle, au titre de l'accord de gestion du rendement.

Oui, nous avons des objectifs, les ministères sont contrôlés. Les administrateurs généraux doivent rendre des comptes, mais nous ne les appelons pas réellement des quotas. Ce sont des parts de l'activité de promotion du recrutement.

**Le sénateur Dallaire :** Lorsque vous recrutez au ministère, vous aurez 10 p. 100 de minorités visibles, faute de quoi des postes resteront vacants. Vous ne comblez pas les postes prévus pour des minorités visibles par des anglo-saxons blancs ou des francophones ou ce genre de choses, n'est-ce pas?

**Mme Glinski :** Nous essayons d'avoir une part équitable du recrutement.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne veux pas vous mettre sur la sellette. En gros, ce que je retire de tout cela, c'est qu'il n'existe pas le même enthousiasme à atteindre les objectifs de diversité qu'il y en avait pour l'égalité des sexes ou le bilinguisme — initialement, les francophones. Tant que je ne verrai pas la même discipline à l'œuvre que celle suivie pour ces deux catégories, non seulement n'allez-vous pas forcément remplir vos objectifs, vous n'allez certainement pas les atteindre aux divers niveaux hiérarchiques. Dans ces conditions, comment ferez-vous face à l'avenir?

**Mme Therriault-Power :** Comme Mme Ellis l'a mentionné tout à l'heure, la notion de leadership intervient réellement ici. Comme exemple de réussite, je vous cite l'un des postes couverts par notre rapport direct au sous-ministre qui est devenu vacant au début de l'année. Avec la collaboration du sous-ministre adjoint dont j'ai fait état tout à l'heure, nous avons dit que nous chercherions assidûment à combler ce poste avec un membre d'un groupe d'équité en emploi et nous y sommes parvenus.

Il faut pour cela que toutes les étoiles soient alignées et que tout le monde travaille de concert à remplir ensemble cet objectif. Historiquement, je crois que nous n'étions pas bien alignés. C'est une question de maturité. Notre organisation gagne en maturité.

**Le sénateur Dallaire :** Nous sommes passés par tout cet exercice avec les francophones et Dieu sait combien de gens en ont été catastrophés. Nous sommes passés par le même exercice avec les femmes et nous continuons encore à travailler là-dessus. Encore une fois, regardez ce qui s'est passé aujourd'hui.

Est-ce la même chose dans le cas de la diversité? Regardez autour de la table. Je ne vois rien venir. Je ne vois pas la même discipline au profit de la diversité, et cela annonce votre échec futur pour ce qui est des nombres.

Recrutez-vous des minorités visibles à l'extérieur pour des postes de niveau de directeur et directeur généra avant de promouvoir de l'intérieur?

**Mme Therriault-Power :** Étant donné la nature du droit pratiqué au sein de l'organisation, nous tendons à recruter à des niveaux hiérarchiquement inférieurs et à promouvoir de l'intérieur, sur la base de l'expérience. Nous recrutons très peu de gens à mi-carrière.

However, the demographic crunch we are facing will force us to look at a very different recruitment strategy. If that is the case, we will absolutely look at recruiting employment equity group members there. Our past practice has been to grow our counsel from within the organization.

**Senator Dallaire:** I am not pushing for that, of course. However, your concept of development has to take some radical positions, not "Let us all get together and agree on something." If we had done that, we would not be where we are with gender and certainly not where we are with bilingualism.

**The Chair:** Senator Dallaire, thank you. This is the second time you say that we have reached our targets in gender and francophones. I think it is an ongoing issue. We have met the targets by numbers, but we need more women in higher positions. I would remind you that we will struggle in all four target areas. We are not quite there. We have a particularly difficult problem in the visible minorities because the numbers have regressed rather than progressed. Remember, women are 50 per cent of the population.

**Senator Dallaire:** Yes, Madam Chair. Please remember that I am speaking in my second language here. I am trying to say that a minority must be vigilant every day. We have come a huge way, but we are not even at first base on the visible minority issue. Certainly, I think the initiative on the Inuit is superb. Throw it out to the First Nations, and so on, and beat up on the provincial governments, absolutely.

Thank you very much.

**Senator Jaffer:** First, I wish to talk about the disabled. What specific accommodations is your department putting in place to encourage more people from the disability groups, physically challenged people, to work in your department?

**Ms. Glinski:** Specifically for persons with disabilities, we do have a policy on accommodating differences in the workplace. It covers more than persons with disabilities. It covers all groups covered under the Canadian Human Rights Act.

With respect to your question, in terms of persons with disabilities, we have a central accommodation fund so that no person with a disability is put at a disadvantage upon hiring because they need expensive technical equipment, for instance, or, perhaps, a personal support worker — salary coverage in terms of hiring the person. A manager can rely on the department for assistance in expenses that exceed what normally could be afforded by a manager. This fund has been recognized as a best practice in the public service. Our policy is also looked upon by other departments in terms of our process and our roles and responsibilities for managers in the accommodation process.

Cependant, la crise démographique qui s'annonce va nous contraindre à envisager une stratégie de recrutement très différente. Si cela s'avère, nous envisagerons très certainement à recruter à ce niveau des membres des groupes d'équité en emploi. Jusqu'à présent, nous avons cultivé nos juristes à l'intérieur de l'organisation.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne pousse pas en ce sens, bien entendu. Cependant, votre concept du développement doit comporter quelques mesures radicales, et pas seulement « Concertons-nous et mettons-nous d'accord sur quelque chose ». Si nous avions fait cela avec l'égalité des sexes et le bilinguisme, nous ne serions pas là où nous en sommes.

**La présidente :** Merci, sénateur Dallaire. C'est la deuxième fois que vous dites que nous avons atteint nos objectifs pour ce qui est des femmes et des francophones. Je crois pourtant que le problème continue à se poser. Nous avons rempli les objectifs numériques, mais il nous faut plus de femmes aux postes supérieurs. Je vous rappelle que nous luttons toujours au niveau des quatre groupes cibles. Ce n'est pas encore gagné. Nous avons un problème particulièrement difficile avec les minorités visibles parce que les chiffres dans leur cas reculent plutôt que de progresser. N'oubliez pas, les femmes sont 50 p. 100 de la population.

**Le sénateur Dallaire :** Oui, madame la présidente. N'oubliez pas que je m'exprime ici dans ma deuxième langue. J'essaie de dire qu'une minorité doit faire preuve de vigilance chaque jour. Nous avons fait beaucoup de chemin, mais nous ne sommes pas rendus encore au premier coussin dans le cas des minorités visibles. Certes, je trouve que l'initiative pour les Inuits est superbe. Étendez cela aux Premières nations, et cetera, et tapez sur les gouvernements provinciaux, absolument.

Merci beaucoup.

**Le sénateur Jaffer :** Premièrement, j'aimerais parler des personnes handicapées. Quelles adaptations précises votre ministère réalise-t-il pour encourager davantage de personnes handicapées, de personnes ayant une déficience physique, à travailler dans votre ministère?

**Mme Glinski :** En ce qui concerne particulièrement les personnes handicapées, nous avons une politique d'adaptation aux différences sur le lieu de travail. Elle couvre non seulement les personnes handicapées, mais tous les groupes couverts par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Pour répondre à votre question concernant les personnes handicapées, nous avons un fonds d'adaptation central de telle façon que nulle personne handicapée ne soit défavorisée à l'embauche parce qu'elle a besoin d'un matériel technique coûteux, par exemple, ou peut-être d'un assistant personnel — le salaire de cet assistant sera couvert. Un gestionnaire peut se fier au ministère pour défrayer les frais excédant ce qu'un directeur pourrait normalement engager. Ce fonds a été reconnu comme pratique exemplaire dans la fonction publique. D'autres ministères s'inspirent également de notre politique, sur le plan de notre processus et des rôles et responsabilités des gestionnaires dans le processus d'accommodement.



The growth in persons with disabilities since our policy has been in place and communicated has been significant. Also, technological changes in equipping persons with disabilities in the workplace have significantly increased our pool of people we can hire. We have done very well in terms of persons with disabilities in the departments.

As Ms. Ellis said, the Canada Public Service Agency will be introducing their new policy on April 1, and the policy for Department of Justice has covered all the groups. We will adopt their policy but make it clear in terms of our own department's rules and responsibilities in the accommodation process.

**Senator Jaffer:** I may have misunderstood, but the total number working for Justice Canada is 4,500?

**Ms. Glinski:** Yes.

**Senator Jaffer:** Of the 4,500 employees, how many are physically challenged?

**Ms. Glinski:** Persons with disabilities, 226.

**Senator Jaffer:** What is the number for visible minorities?

**Ms. Glinski:** The number for visible minorities is 483. Did you want percentages or a number? For persons with disabilities, it is 5 per cent of the 4,500; and for visible minorities, it is 10.6 per cent.

**Senator Jaffer:** What about the percentage of women?

**Ms. Glinski:** Women are 67.6 per cent.

**Senator Jaffer:** How many women would that be?

**Ms. Glinski:** There are 3,069.

**Senator Jaffer:** What about Aboriginal people?

**Ms. Glinski:** Aboriginal people are 146, which is 3.2 per cent of the departmental population.

**Senator Jaffer:** Can you explain what workforce availability is?

**Ms. Glinski:** It is the pool of available —

**Senator Jaffer:** Pool of available lawyers in the Aboriginal community? Is that what it means?

**Ms. Glinski:** Available, yes, in the outside community.

**Senator Jaffer:** "Available" meaning looking for a job or how many lawyers? I do not understand that.

**Ms. Glinski:** Each job classification is geared to the availability. Yes, it would be geared to lawyers available outside the department who have the credentials to work in the Department of Justice.

**Senator Jaffer:** How do you arrive at that number?

L'augmentation du nombre d'employés handicapés depuis l'entrée en vigueur de notre politique et sa communication est considérable. En outre, les changements technologiques au niveau du matériel dont disposent les personnes handicapées sur le lieu de travail ont considérablement accru le bassin dans lequel nous pouvons recruter. Nous affichons de très bons résultats pour ce qui est des personnes handicapées au ministère.

Comme Mme Ellis l'a dit, l'Agence de la fonction publique du Canada va introduire sa nouvelle politique le 1<sup>er</sup> avril, et le ministère de la Justice a couvert tous les groupes. Nous adopterons cette nouvelle politique et la répercuterons sur les règles et les responsabilités régissant le processus d'adaptation dans notre ministère.

**Le sénateur Jaffer :** Peut-être ai-je mal compris, mais l'effectif total de Justice Canada est de 4 500?

**Mme Glinski :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Sur les 4 500 employés, combien ont une déficience physique?

**Mme Glinski :** Les personnes handicapées sont au nombre de 226.

**Le sénateur Jaffer :** Quel est le chiffre des minorités visibles?

**Mme Glinski :** Le chiffre des minorités visibles est de 483. Voulez-vous les pourcentages ou le chiffre absolu? Dans le cas des personnes handicapées, il s'agit de 5 p. 100 des 4 500; et dans le cas des minorités visibles, c'est 10,6 p. 100.

**Le sénateur Jaffer :** Qu'en est-il du pourcentage de femmes?

**Mme Glinski :** Les femmes représentent 67,6 p. 100.

**Le sénateur Jaffer :** Combien de femmes cela fait-il?

**Mme Glinski :** C'est 3 069.

**Le sénateur Jaffer :** Qu'en est-il des Autochtones?

**Mme Glinski :** Les Autochtones sont au nombre de 146, soit 3,2 p. 100 de la population ministérielle.

**Le sénateur Jaffer :** Pouvez-vous expliquer ce qu'est la disponibilité dans la main-d'œuvre?

**Mme Glinski :** C'est le bassin de personnes disponibles...

**Le sénateur Jaffer :** Le bassin d'avocats autochtones disponibles? Est-ce là ce que cela signifie?

**Mme Glinski :** Oui, disponibles à l'extérieur.

**Le sénateur Jaffer :** Par « disponibles », entendez-vous à la recherche d'un emploi ou le nombre d'avocats? Je ne comprends pas cela.

**Mme Glinski :** Chaque catégorie professionnelle a un objectif en fonction de la disponibilité. Oui, c'est fonction du nombre d'avocats disponibles en dehors du ministère qui ont les titres de compétence voulus pour travailler au ministère de la Justice.

**Le sénateur Jaffer :** Comment calculez-vous ce chiffre?

**Ms. Therriault-Power:** The Statistics Canada survey census data of 2001. Next year, that data will be for the survey conducted last year. Statistics Canada issues that data, and it is against that data that we measure our representativeness on this.

**Senator Jaffer:** Does that mean that there are 7.9 per cent of visible minority lawyers in our population, or is it that of all the lawyers only 7.9 per cent are in the visible minorities category?

**Ms. Glinski:** For visible minority lawyers, our representation is 231. That is 9.6 per cent of all lawyers in the department. The availability weighted to our department is 6.2 per cent. We are above availability for visible minorities.

**Senator Jaffer:** What does "availability" mean?

**Ms. Glinski:** Those peoples in the Canadian population who have all the credentials to work in the Department of Justice as a lawyer.

**Senator Jaffer:** At the executive level, how many visible minorities do you have?

**Ms. Glinski:** None, but our executive category is very small. As of March 31, we have only 35 employees in the executive category. As Ms. Therriault-Power noted, most of our senior executives in the department are in the law group. We have levels in the law group, and they are in the senior levels of our law group.

**Senator Jaffer:** How many women are in the 35?

**Ms. Glinski:** There are 19; 54.3 per cent of executives are women.

**Senator Jaffer:** How many Aboriginal people?

**Ms. Glinski:** One.

**Senator Jaffer:** Physically challenged?

**Ms. Glinski:** One.

**Senator Jaffer:** And no visible minorities?

**Ms. Glinski:** No.

**Senator Jaffer:** Any explanation for that?

**Ms. Glinski:** One is the very small cadre of executives in the department.

**Ms. Therriault-Power:** The executive group is generally performing corporate management functions within the organization. It is not necessarily an organization that attracts a lot of the executive cadre because the rules are very specific. A lot of the senior executive roles are played by lawyers. We have had difficulty in attracting employment equity group members, specifically Aboriginal and visible minorities, to those jobs. It is something that we have to work on.

**Mme Therriault-Power :** Les données du recensement de 2001 de Statistique Canada. L'an prochain, nous aurons les données du recensement de l'an dernier. Statistique Canada fournit les données et nous mesurons notre représentativité au moyen de ces données.

**Le sénateur Jaffer :** Cela signifie-t-il qu'il y a 7,9 p. 100 d'avocats membres de minorités visibles dans notre population, ou bien que, parmi tous les avocats, seuls 7,9 p. 100 appartiennent à la catégorie des minorités visibles ?

**Mme Glinski :** Pour les avocats membres de minorités visibles, notre représentation est de 231. Cela équivaut à 9,6 p. 100 de tous les avocats du ministère. La disponibilité pondérée pour notre ministère est de 6,2 p. 100. Nous sommes au-dessus de la disponibilité des minorités visibles.

**Le sénateur Jaffer :** Que signifie « disponibilité »?

**Mme Glinski :** Ce sont les personnes dans la population canadienne qui présentent toutes les qualifications pour travailler comme avocats au ministère de la Justice.

**Le sénateur Jaffer :** Au niveau de la direction, combien avez-vous de membres de minorités visibles?

**Mme Glinski :** Aucun, mais notre catégorie de la direction est très restreinte. Au 31 mars, nous n'avions que 35 employés dans cette catégorie. Comme Mme Therriault-Power l'a signalé, la plupart des cadres supérieurs du ministère se situent dans le groupe Droit. Nous avons différents niveaux dans le groupe Droit, et ils se trouvent aux niveaux supérieurs de notre groupe Droit.

**Le sénateur Jaffer :** Combien y a-t-il de femmes parmi les 35?

**Mme Glinski :** Il y en a 19; 54,3 p. 100 des cadres supérieurs sont des femmes.

**Le sénateur Jaffer :** Combien d'Autochtones?

**Mme Glinski :** Un.

**Le sénateur Jaffer :** Combien avec une déficience physique?

**Mme Glinski :** Un.

**Le sénateur Jaffer :** Et pas de membre de minorités visibles?

**Mme Glinski :** Non.

**Le sénateur Jaffer :** Avez-vous une explication de cette absence?

**Mme Glinski :** L'une est le très petit nombre de cadres de direction au ministère.

**Mme Therriault-Power :** Le groupe de la direction remplit généralement des fonctions de gestion administrative au sein de l'organisation. Ce n'est pas nécessairement une organisation qui attire un grand nombre de cadres supérieurs car les règles sont très spécifiques. Nombre des fonctions du cadre supérieur sont assurées par des avocats. Nous avons du mal à attirer dans ces postes des membres des groupes d'équité en emploi, particulièrement des Autochtones et des membres de minorités visibles. C'est un point sur lequel nous devons travailler.



**Senator Jaffer:** What do you mean you have had difficulties? What efforts have you made?

**Ms. Therriault-Power:** We have advertised positions and based on that we have selected candidates. I have only been with the department for two years. Therefore, I do not know if a concerted effort was made, as we did with one of our senior legal direct-report jobs, to work together to ensure that our first direct report to the deputy minister is a member of the employment equity group. I do not know that we have done that for executive jobs in the department, but we will have to undertake to do that in order to increase representation.

**Senator Jaffer:** Earlier in your remarks, you spoke about you being the biggest law firm. I also know that you farm out a lot of work. When you farm out the work, do you ask the firms that your employment equity policies be followed?

**Ms. Therriault-Power:** I do not know the answer to that question. We are subject to the same contracting policies that Public Works and Government Services Canada issues for the rest of the public service. There are a number of rules that have to be respected, but whether or not employment equity is included, I am not certain.

**Senator Jaffer:** May I ask you to find out, please?

**Ms. Therriault-Power:** Yes, I shall find out.

**Senator Jaffer:** When you say the biggest law firm, do you mean the 4,500 or 4,500 plus the work you farm out?

**Ms. Therriault-Power:** As the head of human resources, I am focusing on my workforce. The consultants or agents engaged to prosecute and do civil litigation and provide advisory support to the government are part of our workforce strategy, but I am not targeting them when I am working on our human resources strategies.

**Senator Jaffer:** You have contract workers in addition to the 4,500.

**Ms. Therriault-Power:** Yes.

**Senator Jaffer:** There is not necessarily an employment equity policy there. If you look at it, would the visible minorities, Aboriginals and women be represented even less?

**Ms. Therriault-Power:** I do not know the numbers. We will see if we can look into that and provide you with some information.

With the Federal Accountability Act, the prosecution service was hived off and became its own department on December 12, 2006. A large part of our agents population are the prosecutors that are engaged by the Public Prosecution Service of Canada to prosecute files across Canada. Now it is more in the litigation and advisory support area that we see

**Le sénateur Jaffer :** Lorsque vous dites que vous avez de la difficulté, qu'entendez-vous par-là. Quels efforts avez-vous déployés?

**Mme Therriault-Power :** Nous avons passé des annonces pour les postes et nous avons sélectionné des candidats parmi les répondants. Je suis au ministère depuis seulement deux ans. Je ne sais donc pas si un effort concerté a été effectué, comme nous l'avons fait avec l'un de nos postes juridiques supérieurs faisant l'objet d'un rapport direct pour assurer que le candidat retenu soit membre d'un groupe d'équité en emploi. Je ne sais pas que nous ayons fait cela pour des postes de cadres de direction au ministère, mais il nous faudra le faire afin d'accroître la représentation à ce niveau.

**Le sénateur Jaffer :** Dans votre exposé vous avez dit être le plus gros cabinet juridique. Je sais aussi que vous sous-traitez beaucoup de travail. Lorsque vous sous-traitez, demandez-vous au cabinet concerné de suivre vos politiques d'équité en emploi?

**Mme Therriault-Power :** Je ne connais pas la réponse à cette question. Nous sommes assujettis aux mêmes politiques de sous-traitance imposées par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à tout le reste de la fonction publique. Un certain nombre de règles doivent être respectées, mais je ne suis pas sûre que l'équité en emploi en fasse partie.

**Le sénateur Jaffer :** Puis-je vous demander de vous renseigner, s'il vous plaît?

**Mme Therriault-Power :** Oui, certainement.

**Le sénateur Jaffer :** Lorsque vous dites que vous êtes le plus gros cabinet juridique, entendez-vous l'effectif de 4 500, ou les 4 500 plus le travail que vous sous-traitez?

**Mme Therriault-Power :** En tant que directrice des ressources humaines, je me concentre sur mon effectif. Les consultants ou mandataires engagés pour assurer les poursuites ou mener les contentieux civils ou conseiller le gouvernement sont couverts par notre stratégie de main-d'œuvre, mais je ne les cible pas lorsque je travaille sur nos stratégies de ressources humaines.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez des travailleurs contractuels en sus des 4 500.

**Mme Therriault-Power :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Il n'y a pas nécessairement de politique d'équité en emploi à ce niveau. Serait-ce que les minorités visibles, les Autochtones et les femmes y seraient représentés encore moins?

**Mme Therriault-Power :** Je ne connais pas les chiffres. Nous verrons si nous pouvons en trouver et nous vous les communiquerons.

Depuis la Loi fédérale sur la responsabilité, le Service des poursuites a été retranché du ministère et est devenu un organisme indépendant le 12 décembre 2006. Un grand nombre de nos mandataires contractuels sont des procureurs engagés par le Service des poursuites pénales du Canada pour mener des poursuites à travers le Canada. Aujourd'hui, c'est davantage

contractors being used. However, I will look into that to see if any filtering is done on that basis and provide that information to the chair.

**The Chair:** In earlier testimony, we were told that 80 per cent of the people come in by contracts and then go on to be permanent positions throughout the public service.

**Ms. Therriault-Power:** Right; yes.

**The Chair:** If you are already known to a department, you get that three-month contract and maybe then another and another. Then you are there applying for that permanent job. About 80 per cent of the people who are permanent come out of the contract pool. Therefore, we are very interested in the contracts.

**Ms. Therriault-Power:** There is a distinction to be made here. I was assuming that Senator Jaffer was speaking, for example, of a legal agent from one of Canada's law firms like McCarthy Tétrault or Lang Michener. We occasionally recruit from that population, but because of the wage differential, I can count on my hand how often that occurs.

We also hire a number of term employees into our articling program. We do that because you cannot be appointed indeterminately as a lawyer until you are a member of a law society and have passed the bar. We have a high representation of term employees on the recruitment side, but those are actually employees of the Department of Justice whereas legal agents are not. Those are people we have hired on contract work to do legal work for us.

**Senator Jaffer:** I am from British Columbia. For example, in Nanaimo, you may have legal agents doing your drug work. I want to know whether you have this policy for them, or whether there is none.

**Ms. Therriault-Power:** No. I do not believe we have considered this in our contracting decision with legal agents, but I will confirm that and report back to the chair.

**The Chair:** Many lawyers from the Aboriginal community have told me that they knew if they obtained a law degree they could make a difference in their community and a difference for themselves. There is a natural pool of people. I think visible minorities, Aboriginals, et cetera, fight to get a law degree, fight for justice issues and, therefore, one would hope that the Department of Justice was one of the leading departments in filling these positions.

While you have met your targets, it is not so far above it that we can rest on our laurels.

For example, 30 years ago there were almost no Aboriginal lawyers. We now have specialized law programs and we have more Aboriginal people completing their education, but they are either opening their own firms, going to work on First Nations issues or being recruited by INAC, et cetera.

dans le domaine des contentieux et des conseils que nous faisons appel à des contractuels. Cependant, je vais m'enquérir pour voir si un filtrage est effectué sur cette base et je communiquerai les résultats à la présidente.

**La présidente :** Des témoins précédents nous ont dit que 80 p. 100 des fonctionnaires étaient jadis des contractuels qui occupent ensuite des postes permanents dans la fonction publique.

**Mme Therriault-Power :** Oui, c'est juste.

**La présidente :** Si vous êtes déjà connu dans un ministère, vous obtenez ce contrat de trois mois, et puis peut-être un autre et un autre encore. Ensuite, vous vous portez candidat à ce poste permanent. Environ 80 p. 100 des titulaires de postes permanents sont issus de ce bassin de contractuels. C'est pourquoi nous nous intéressons de près aux contrats.

**Mme Therriault-Power :** Il faut établir ici une distinction. Je pensais que le sénateur Jaffer parlait, par exemple, d'un membre d'un cabinet juridique tel que McCarthy Tétrault ou Lang Michener. Nous recrutons à l'occasion parmi cette population, mais vu les écarts de salaire, je peux compter sur les doigts d'une main le nombre de cas où cela s'est produit.

Nous embauchons également un certain nombre d'employés à durée déterminée dans notre programme de stagiaires. Nous le faisons car nous ne pouvons nommer quelqu'un à durée indéterminée dans un poste d'avocat sans que la personne soit membre d'un barreau. Nous avons une forte représentation d'employés à durée déterminée au niveau du recrutement, mais il s'agit bien d'employés du ministère de la Justice, ce qui n'est pas le cas des mandataires. Ces derniers sont des personnes engagées à contrat pour effectuer du travail juridique pour nous.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis de la Colombie-Britannique. Vous pouvez avoir à Nanaimo, par exemple, des mandataires travaillant pour vous sur des affaires de drogue. J'aimerais savoir si cette politique s'applique à eux ou non.

**Mme Therriault-Power :** Non. Je ne pense pas que nous tenions compte de cela dans nos décisions de sous-traitance à des mandataires, mais je vais vérifier et je vous donnerai la réponse.

**La présidente :** De nombreux avocats autochtones m'ont dit qu'ils savaient que s'ils devenaient diplômés en droit ils pourraient faire une différence pour leur collectivité et aussi une différence pour eux-mêmes. Il y a là un bassin naturel. Je pense que les membres des minorités visibles, les Autochtones, et cetera, se battent pour faire des études de droit, se battent pour la justice et, par conséquent, on pourrait espérer que le ministère de la Justice fasse appel à eux de préférence pour combler ces postes.

Vous avez peut-être rempli vos objectifs, mais tout juste et vous ne devez pas vous reposer sur vos lauriers.

Par exemple, il y a 30 ans, il n'y avait pratiquement pas d'avocats autochtones. Nous avons maintenant des programmes de droit spécialisés et davantage d'Autochtones qui poursuivent ces études, mais ils ouvrent soit leur propre cabinet, soit vont travailler pour des Premières nations soit sont recrutés par AINC, et cetera.



Do you think the Department of Justice should be doing better with this, or is it because you are sharing lawyers with a greater need from these areas throughout our communities?

**Ms. Therriault-Power:** We have a very large Aboriginal law portfolio dealing with a number of complex Aboriginal issues. There is a legal services unit at Indian and Northern Affairs Canada and a policy and litigation section in our headquarters.

I do not know the answer to why people make choices. However, as we see competitiveness for legal talent becoming greater, we would like to be more inclusive, reaching out and recruiting more members of employment equity groups, including Aboriginal people, into the department. The question is that of availability. Looking at law faculties across Canada, they are very representative — women are over 50 per cent and other employment equity groups are high as well. We need to be an organization recruiting that professional talent.

**The Chair:** The Department of Justice is the lead agency on justice issues for Canada on the Charter of Rights and Freedoms and all of the other issues that are applied across Canada. Is there any role the department plays with the other departments to translate that message, that it is not only the Department of Justice that is responsible for the Charter and for equity and justice? Do you do it from a legal perspective as well? Is there any specific program or responsibility that tasks the Department of Justice to play that role?

**Ms. Therriault-Power:** Yes. We have counsel working at the Canada Public Service Agency, the Public Service Commission and at the Treasury Board Secretariat. We have counsel working in these respective policy areas providing advice to government. In our public law area, we also have legal practice groups that come together to discuss various issues in order to share knowledge and to promote Charter values, et cetera. In our own leadership, it is there in how we manage our own workforce.

Our legal services units are present in almost every government department. Often, our senior legal people are sitting on the executive committee of a department. With respect to our leadership and how we conduct ourselves in our representativeness, these are all things we want to promote.

With respect to our public law area, obviously through legal practice and practice groups, we are trying to promote better Charter understanding, both within the legal community in government as well as within our client population.

**Senator Jaffer:** I have a supplementary. The chair said I may have my own reasons for asking you these questions. My reasons are only as a senator. I have no other reasons.

Pensez-vous que le ministère de la Justice devrait faire mieux sur ce plan, ou bien le faible chiffre est-il dû au fait que vous partagez ces avocats avec d'autres organes qui en ont un plus grand besoin?

**Mme Therriault-Power :** Nous avons un très gros portefeuille de Droit autochtone qui s'occupe d'un grand nombre de contentieux complexes. Il existe au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien une Section de services juridiques et il existe aussi une Section des politiques et contentieux à notre bureau central.

Je ne puis vous dire pourquoi les gens font les choix qu'ils opèrent. Cependant, avec l'intensification de la concurrence pour attirer des juristes, nous aimerions devenir plus inclusifs, ouvrir davantage la porte et recruter plus de membres des groupes visés par l'équité en emploi, notamment des Autochtones. Le problème est la disponibilité. Si je regarde les facultés de droit à travers le Canada, elles sont très représentatives — les femmes y sont plus de 50 p. 100 et les membres des autres groupes désignés y sont également nombreux. Nous devons parvenir à recruter ces professionnels.

**La présidente :** Le ministère de la Justice est l'organisme chef de file au Canada pour tous les contentieux intéressant la Charte des droits et libertés et d'autres enjeux intéressant l'ensemble du Canada. Le ministère joue-t-il un rôle auprès d'autres ministères pour diffuser le message que le ministère de la Justice n'est pas seul responsable de la Charte et de l'équité et de la justice? Le faites-vous également d'un point de vue juridique? Existe-t-il un programme ou une directive spécifique chargeant le ministère de la Justice de jouer ce rôle?

**Mme Therriault-Power :** Oui. Nous avons des avocats travaillant à l'Agence de la fonction publique du Canada, à la Commission de la fonction publique et au Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons des avocats-conseils travaillant dans ces divers domaines et fournissant des conseils au gouvernement. En matière de droit public, nous avons également des groupes de pratique légale qui se réunissent pour traiter de diverses questions en vue de partager les connaissances et promouvoir les valeurs de la Charte, et cetera. Nous-mêmes appliquons dans notre organisation ces principes à la gestion de notre propre effectif.

Nous avons des unités de services juridiques dans presque tous les ministères. Souvent, nos juristes supérieurs siègent au comité exécutif d'un ministère. Ce sont là des aspects que nous voulons promouvoir au niveau de la direction de notre ministère et de notre propre conduite sur le plan de notre représentativité.

Dans le domaine du droit public, par le biais des groupes de pratique légale, nous cherchons à promouvoir une meilleure connaissance de la Charte, tant au sein de la communauté des juristes du gouvernement que de notre clientèle.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai une question complémentaire. La présidente a dit que je possède peut-être mes raisons propres pour vous poser ces questions. Seul mon rôle de sénateur me motive. Je n'ai pas d'autres raisons.

**The Chair:** I meant to say that we had obtained it from our study, and I was not sure whether you were coming from that point of view or from a broader perspective.

**Senator Jaffer:** I have two questions. On your website, you say that in civil matters the Department of Justice fully supports employment equity and is committed to undertaking special measures where necessary to eliminate any disadvantages that may be experienced.

I did not hear anything about special measures. Perhaps I missed it, because I did leave the room for a few minutes. What special measures are you employing with respect to visible minorities?

The reason I asked you about your agents is that it is the policy of the Department of Justice to encourage and respect commitment to the implementation principles of employment equity by lawyers and law firms appointed as agents of the Attorney General. To this end, agents must, as a condition of their appointment, comply with the requirements set out in this policy. I did not hear the issue of agents addressed in your presentation.

**Ms. Therriault-Power:** I will have to follow up on that information and report back to the committee.

**Senator Jaffer:** Could you also provide what specific measures have been taken by the Department of Justice with respect to visible minorities?

**Ms. Therriault-Power:** Yes.

**Senator Munson:** You may not be able to answer this question — and it is only meant as a point of clarification. I will give you a statement that was given to us by Mr. Niemi from the Centre for Research-Action on Race Relations. He previously appeared before our committee.

If you are not aware, here is what he said:

If the members of the committee —

— meaning us —

— have to accompany a victim of discrimination, to walk that person throughout the human rights system at the federal level, they will understand how complex, discouraging and even how demanding the process can be. There is an average wait of three to four years before one can actually get a decision from the commission — that is, if the commission exercises its powers and authority to take in the complaint. That individual might then wait for another year or two before the case can be brought to the Canadian Human Rights Tribunal, at the complainant's expense. If the individual loses at the end of the five years, he or she may have to pay for the tribunal costs of the respondent. In most cases, the respondents are the Attorney General of Canada or big federal institutions, and opposite them is a lone individual. We do not believe this system is fair...

**La présidente :** Je voulais dire que cela découlait de notre étude et je ne savais pas si vous vous inscriviez dans cette optique ou dans une perspective plus large.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai deux questions. Dans votre site Internet, vous dites que dans les affaires civiles le ministère de la Justice souscrit pleinement à l'équité en matière d'emploi et est résolu à prendre des mesures spéciales lorsque cela est nécessaire pour éliminer les barrières qui peuvent exister.

Je n'ai rien entendu au sujet de mesures spéciales. Peut-être cela m'a-t-il échappé, car j'ai dû quitter la salle pendant quelques minutes. Quelles mesures spéciales appliquez-vous aux minorités visibles?

La raison pour laquelle je vous ai posé des questions au sujet de vos sous-traitants est que le ministère de la Justice a pour politique d'encourager le respect des principes d'équité en emploi par les avocats et cabinets juridiques nommés comme mandataires du procureur général. Pour cela, les mandataires doivent, comme condition de leur nomination, se conformer aux exigences énoncées dans cette politique. Vous n'avez pas fait état des mandataires dans votre exposé.

**Mme Therriault-Power :** Il va falloir que je me renseigne et fasse part au comité de la réponse ultérieurement.

**Le sénateur Jaffer :** Pourriez-vous également indiquer quelles mesures spécifiques a prises le ministère de la Justice à l'égard des minorités visibles?

**Mme Therriault-Power :** Oui.

**Le sénateur Munson :** Vous ne pouvez peut-être pas répondre à cette question — et je la pose uniquement pour avoir un éclaircissement. Je vais vous lire une déclaration que nous a faite M. Niemi, du Centre de recherche-action sur les relations raciales. Il a comparu précédemment à ce comité.

Si vous ne le savez pas, voici ce qu'il a dit :

Si les membres du comité —

— c'est-à-dire nous —

— doivent accompagner une victime de discrimination, lui expliquer le système des droits de la personne un niveau fédéral, ils verront à quel point ce processus est complexe, décourageant et même exigeant. Un délai moyen de trois à quatre années s'écoule avant que l'on obtienne une décision de la commission — à condition que la commission use de ses pouvoirs et de son autorité pour recevoir la plainte. L'intéressé peut devoir attendre ensuite encore un an ou deux avant que l'affaire puisse être portée devant le Tribunal canadien des droits de la personne, aux frais du plaignant. Si le plaignant perd au bout de cinq ans, il ou elle peut avoir à payer les dépens du répondant. Dans la plupart des cas, les répondants sont le procureur général du Canada ou les grandes institutions fédérales, avec en face d'eux un particulier solitaire. Nous ne pensons pas que ce système soit juste [...]



There was some confusion at that time as to whether costs would be expected to be paid at the tribunal level or upon appeal to the courts. Maybe you can clarify that issue for us. It does not have to be today.

Is there any case in which the Attorney General of Canada has demanded costs from a discrimination complainant upon appeal? If costs could be requested upon appeal, can you comment on the barrier that such a situation might pose to a victim considering bringing a complaint based on discrimination?

I know this is the end of the day and you may not have the answers to this. For the record, we would eventually like to receive answers to those questions.

**Ms. Therriault-Power:** We can follow up on that.

**The Chair:** I think those answers might be obtained from another division in the Department of Justice.

**Ms. Therriault-Power:** Yes. We could easily ask that question and obtain the information. I am sure that information would be available.

**The Chair:** Thank you for appearing today and putting forward the work that the Department of Justice is doing. From the questions, you can see that we are very interested in your efforts, and we will prod you to do more and put as a priority the issues of the target groups within the Public Service Commission.

In our first report, we indicated that we were not satisfied with the efforts to date and that more needs to be done. You have come to point out what you are attempting to do, and we thank you for that.

Our next witness is Mr. Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress.

I think you have an opening statement. If that can be brief, we can engage the senators in questions and answers. We are interested not only in the national policies, but also in a frank and open discussion about implementation. I think that leads to a better understanding and support for the challenges we face throughout the federal public service in employing visible minorities, Aboriginals, women and the disabled.

**Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress:** Thank you, Madam Chair, senators and fellow workers. I appreciate you ran a little late. I drove up from Kingston today and I have been on the road for the last week, so your delay was to my advantage.

I am with the Canadian Labour Congress, representing 52 affiliates and 3.2 million workers. My inputs today are intended to be on the broader policy level rather than the day-to-day matters affecting the federal workers, as I understand

Il y avait quelque confusion ce jour-là sur la question de savoir si des dépens pouvaient être infligés au niveau du tribunal ou seulement à celui de l'appel en cour de justice. Peut-être pourriez-vous nous éclairer à ce sujet. Je n'escompte pas nécessairement la réponse aujourd'hui.

Est-il arrivé que le procureur général du Canada ait demandé à un plaignant en discrimination de payer des dépens en appel? Si les dépens peuvent être réclamés en appel, ne pensez-vous pas que cela peut constituer une barrière dissuadant une victime de déposer plainte pour discrimination?

Je sais que nous sommes en fin de journée et que vous n'avez pas nécessairement les réponses à portée de main. Nous aimerions cependant les recevoir ultérieurement.

**Mme Therriault-Power :** Nous allons nous renseigner.

**La présidente :** Je pense que ces réponses pourraient être obtenues d'une autre division du ministère de la Justice.

**Mme Therriault-Power :** Oui. Nous pourrions facilement poser la question et trouver les renseignements. Je suis sûre qu'ils sont disponibles.

**La présidente :** Je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui et expliqué le travail que fait le ministère de la Justice. Vous pouvez voir d'après les questions que nous portons un grand intérêt à vos efforts et nous vous pousserons à faire plus et à donner priorité aux groupes cibles définis par la Commission de la fonction publique.

Dans notre premier rapport nous avons fait savoir que nous n'étions pas satisfaits des efforts déployés jusqu'à présent et qu'il fallait faire plus. Vous êtes venus nous expliquer ce que vous cherchez à faire, et nous vous en remercions.

Notre prochain témoin est M. Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada.

Je pense que vous avez une déclaration liminaire. Si elle pouvait être brève, nous pourrions avoir une période de questions et réponses avec les sénateurs. Nous sommes intéressés non seulement par les politiques nationales, mais aussi à avoir une discussion franche et libre sur la mise en œuvre. Je pense que cela nous aidera à mieux comprendre et résoudre les difficultés rencontrées dans toute la fonction publique fédérale sur le plan de l'emploi des membres de minorités visibles, des Autochtones, des femmes et des personnes handicapées.

**Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada :** Merci, madame la présidente, sénateurs et collègues. J'apprécie que vous ayez pris un peu de retard. J'ai fait le trajet depuis Kingston aujourd'hui et je suis sur la route depuis une semaine, et votre retard m'a facilité les choses.

Je suis du Congrès du travail du Canada, lequel représente 53 syndicats affiliés et 3,2 millions de travailleurs. Mes propos aujourd'hui porteront sur la politique d'ensemble plutôt que sur les préoccupations au quotidien des fonctionnaires

that one of our affiliates, the Public Service Alliance Commission, will be ably presenting next week.

I regret that the invitation was finalized just last week as I did not have enough time to make comprehensive inputs. However, I have provided you with some papers that I hope will be of relevance.

I will make a few preliminary comments relevant to your study mandate. I want to pick up on some of the recommendations in the "Employment Equity in the Federal Public Service — Not There Yet" report and, as you say, have a frank and open discussion with you.

One of the things I noted in the report, and that I often do in my work in the congress, is to point to the discouraging results for racialized workers. As did the witnesses who have presented, it speaks to the pressing need to get to a point of critical mass, or a tipping point, in order to see significant organizational change.

I often talk about the fact that the demographic data is making it clear that there is a wave of colour that is well under way. From the labour movement's perspective, there are only three cohorts that will play a significant role in replacing an aging workforce and our union density: the Aboriginal community; the immigrant community; and Gen X and Gen Y.

It is evident to us that each of these cohorts has an inherent composition of equality-seeking communities — women, persons of colour — and particularly the last two communities are predominantly persons of colour or racialized workers.

For example, in the immigrant category, 80 per cent of immigrants now are coming from the Middle East, Africa, Asia and the Pacific region. Translated, these are workers of colour. The Generation X and Y cohorts — this is the 18- to 34-year-old band — includes some 7 million people; 20 per cent are people of colour. The 5- to 15-year-old cohort is the most racially diverse cohort in Canadian history; one in three is not White.

This cohort of new workers has a great deal to offer the federal public service and the labour movement in general. They are, and will be, entering the labour market at a rate of about 500,000 persons annually for the next 10 years, according to HRSDC's latest 10-year projection for the Canadian labour market.

These workers are at the front end of their careers. They are highly educated, a very colourful crew of both racialized individuals and, what my son and daughter refer to themselves as, "hybrids," the consequence of mixed relationships.

My point in referring to these cohorts is to agree with your report that employers like the federal government need to ramp up their recruitment, retention and advancement strategies for equality-seeking communities, with particular attention on the

fédéraux car je crois savoir que l'un de nos membres affiliés, l'Alliance de la fonction publique du Canada, comparaitra ici la semaine prochaine.

Je regrette que l'invitation ait été finalisée seulement la semaine dernière car je n'ai pas eu le temps de rédiger un mémoire complet. Cependant, je vous apporte quelques documents dont j'espère qu'ils vous intéresseront.

Je ferai quelques remarques préliminaires concernant votre mandat d'études. J'aimerais reprendre quelques-unes des recommandations de votre rapport intitulé « L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore » et avoir, comme vous dites, une discussion franche et ouverte avec vous.

Une chose que j'ai relevée dans votre rapport, et que je signale souvent dans mon travail au Congrès, est à quel point les résultats sont décourageants pour les travailleurs racialisés. Comme l'ont fait observer les témoins que vous avez entendus, cela témoigne d'un besoin pressant de parvenir à une masse critique, ou point d'inversion, si l'on veut obtenir un changement organisationnel véritable.

Je parle souvent du fait que les données démographiques démontrent abondamment qu'une vague colorée commence à déferler. Du point de vue du mouvement syndical, trois cohortes seulement joueront un rôle significatif dans le remplacement d'une main-d'œuvre vieillissante et dans notre densité syndicale : les Autochtones, les immigrants, et les générations X et Y.

Il est évident à nos yeux que chacune de ces cohortes comporte intrinsèquement des catégories en quête d'égalité — les femmes, les personnes de couleur — et les deux dernières catégories sont composées majoritairement de personnes de couleur ou de travailleurs racialisés.

Par exemple, dans la catégorie des immigrants, 80 p. 100 des nouveaux arrivants sont aujourd'hui originaires du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Asie et de la région Pacifique. En clair, il s'agit là de travailleurs de couleur. Les cohortes des générations X et Y, c'est-à-dire la tranche des 18 à 34 ans — comprend quelque 7 millions de personnes; 20 p. 100 d'entre elles sont des personnes de couleur. La cohorte des 5 à 15 ans est racialement la plus diverse de toute l'histoire canadienne : une personne sur trois est non blanche.

Cette cohorte de nouveaux travailleurs a beaucoup à offrir à la fonction publique fédérale et au mouvement syndical en général. Ils arrivent, et vont arriver, sur le marché du travail au rythme d'environ 500 000 personnes par an au cours des 10 prochaines années, selon la plus récente projection décennale du marché canadien du travail de RHDSC.

Ces travailleurs sont au début de leur carrière. Ils sont hautement instruits, un équipage très coloré composé aussi bien d'individus racialisés et, de ce que mon fils et ma fille appellent eux-mêmes des « hybrides », le fruit de relations mixtes.

Si je mentionne ces cohortes, c'est pour souscrire à l'observation faite dans votre rapport que les employeurs comme le gouvernement fédéral doivent intensifier leurs stratégies portant sur le recrutement, le maintien et la



cohorts where representation in the federal public service has been poor. I am talking here about the racialized workers. Quite simply, we need this crew in large numbers. Critical mass is very much around us.

We would concur with your recommendation that it is also long overdue to think outside of the box in terms of strong leadership and accountability mechanisms to bring about sustained and meaningful change. Your recommendation that bonuses be tied to deputy ministers' performance assessments in terms of progress on diversity and equity goals is a good one. However, you may also want to consider punitive consequences for hiring managers who consistently fail to change the face of their staff and their programs.

I have a very limited understanding of the bonus systems and performance assessment processes. I understand they are quite complex and may not provide both the carrot and the stick that is necessary to get the change that is needed, and at the pace that is required. In essence, we are saying that we need to add teeth that are prepared to chew out consequences for employment equity plans.

We have seen a lot of employment equity plans in unionized workplaces; they are essentially very thick documents with very long histories that few people can recall or make any informed commentary about. One lesson this has taught the labour movement is the need to make these plans less process heavy, more comprehensible and, perhaps more important, measurable in a timely and integrated manner — not unlike the process in which unions advance collective bargaining negotiations.

The recommendation in your report dealing with advancing concrete action plans to ensure effective corporate culture and change was also of interest to me. As you know, you cannot attract folks who feel, see and hear that the organizational policy, cultures and practices are not genuinely welcoming.

Your "Not There Yet" report cited the need to confront discriminatory attitudes, address the resistance and foster a supportive workplace that understands differences — all good things, and steps that we advocate in the labour movement. However, when other federal policies are being advanced through other branches of government that effectively institutionalize policies such as racial profiling and the discriminatory treatment of some designated group members, such as Middle Eastern, Arabic or Muslim communities, the contradictions of a government being a welcoming workplace are laid bare.

I am referring to policies within various parts of the federal government that embrace no-fly lists, security certificates, preventative arrests, investigative hearings or security clearance processes that are associated with international and bi-national agreements like ITAR — International Traffic in Arms

promotion des groupes en quête d'égalité, en prêtant particulièrement attention aux cohortes dont la représentation dans la fonction publique fédérale est piètre. Je parle ici des travailleurs racialisés. Pour dire les choses simplement, nous avons besoin de recruter en grand nombre les membres de cette équipe. La masse critique nous environne.

Nous convenons avec vous qu'il est grand temps de rechercher des solutions originales, sous forme d'un leadership fort et de mécanismes de reddition de comptes, afin d'impulser un changement soutenu et réel. Votre recommandation de lier les primes des sous-ministres aux résultats sur le plan de la diversité et des objectifs d'équité est judicieuse. Cependant, peut-être devriez-vous envisager aussi des conséquences punitives pour les gestionnaires recruteurs qui omettent constamment de changer le visage de leur personnel et de leurs programmes.

J'ai une connaissance très limitée des systèmes de primes et d'évaluation de rendement. Je crois savoir qu'ils sont très complexes et pourraient bien ne pas fournir la carotte et le bâton nécessaires pour amener le changement requis, au rythme requis. En substance, nous disons qu'il faut ajouter « des dents prêtes à mordre » en cas de non-exécution des plans d'équité en emploi.

Nous avons vu beaucoup de plans d'équité en emploi dans les lieux de travail syndiqués; il s'agit essentiellement de documents très épais possédant une très longue histoire dont peu de gens se souviennent ou sont capables de parler en connaissance de cause. Le mouvement syndical en a retiré l'enseignement que ces plans doivent être moins encombrés de formalités, plus compréhensibles et, surtout, assortis d'un calendrier d'exécution intégré et mesurable — un peu comme les mécanismes de négociation collective utilisés par les syndicats.

J'ai également été intéressé par la recommandation de votre rapport préconisant des plans d'action concrets visant à opérer une transformation efficace de la culture de la fonction publique. Comme vous le savez, il est difficile d'attirer des gens qui sentent, voient et entendent que la politique, les cultures et pratiques organisationnelles ne sont pas véritablement accueillantes.

Votre rapport « Nous n'y sommes pas encore » parlait de la nécessité d'affronter les attitudes discriminatoires, de surmonter les résistances et de promouvoir un milieu de travail coopératif ouvert aux différences — ce sont là toutes de bonnes choses que nous préconisons dans le mouvement syndical. Cependant, lorsque d'autres politiques fédérales sont promues par d'autres branches du gouvernement qui institutionnalisent à toutes fins pratiques des politiques telles que le profilage racial et le traitement discriminatoire de certains membres de groupes désignés, tels que les gens originaires du Moyen-Orient, les Arabes ou les musulmans, les contradictions d'un gouvernement qui se prétend être un lieu de travail accueillant apparaissent au grand jour.

Je songe à des politiques suivies par divers éléments de l'administration fédérale qui prônent les listes d'interdiction de vol, les certificats de sécurité, les arrestations préventives, les audiences d'investigation ou les mécanismes d'habilitation sécuritaire associés à des accords internationaux et binationaux

Regulations — or the Customs Trade Partnership Against Terrorists, C-TPAT, or questionable security clearance checks for airline and marine workers, or the rapid expansion and exploitation of foreign worker programs. Each of these has the effect of either overtly sanctioning profiling practices or covertly enabling discriminatory attitudes among citizens. We see the unwelcome message surface in many of our workplaces.

These policies sacrifice questionable notions of security at the expense of a broader workplace climate that purports to respect difference. When the federal government, on the one hand, advances these types of policies and regulations, including having their workers implement them, then the organizational welcome mat looks questionable.

Your “Not There Yet” report spoke about the need to have a communication strategy that would reach out to different populations, employ enhanced techniques to recruit and retain external candidates and improve the understanding of the federal hiring and promotion process — all good stuff. We would add there is also a need for an honest, yet saucy communication strategy — not only for the federal public service as a workplace, but for all Canadians. The extent to which discrimination, racism and xenophobia persists is alarming and it must be aggressively confronted.

I notice that today a report was released by the Canadian Race Relations Foundation and the Association for Canadian Studies that reported that one in four Canadians feels their rights are violated. The three most common areas identified by Canadians who say their rights have been violated were discrimination based on race, ethnicity, skin colour or gender — two of the top three.

I also quickly want to point to a very disturbing survey done by the Strategic Council in 2005. They asked the question about immigrants to Canada — if they felt that some immigrants made bigger and better contributions than others.

I want to share these results: 40 per cent of those surveyed expressed the view that immigrants from some countries make a bigger and better contribution than others; 80 per cent claimed that European immigrants make a positive contribution; 59 per cent said Asians; 40 per cent stated East Indians; and only 33 per cent chose those from the Caribbean.

Given that the report I referred to earlier shows foreign-born population has increased and is up by 14 per cent since 2001, four times higher than the Canadian-born population, it has serious consequences for a welcoming of a critical mass, and it is sending a message that government needs to be serious about changing dominant culture, especially when we also take a look at the fact that labour force growth is anywhere between 75 and 100 per cent dependent on immigrants in the next number of years.

tels que l'ITAR — International Traffic in Arms Regulations — ou le Customs Trade Partnership Against Terrorists, C-TPAT, ou des vérifications sécuritaires douteuses imposées aux travailleurs des compagnies aériennes et des ports, ou l'expansion rapide et l'exploitation des programmes de travailleurs étrangers. Chacune de ces mesures a pour effet de sanctionner ouvertement les pratiques de profilage ou d'encourager insidieusement les attitudes discriminatoires chez les citoyens. Nous voyons ce déplorable message faire surface dans maints lieux de travail.

Ces politiques sacrifient à des notions douteuses de sécurité un climat général sur le lieu de travail qui prétend respecter la différence. Lorsque le gouvernement fédéral applique ce genre de politiques et de règlements et les fait exécuter par ses employés, le tapis rouge de l'accueil paraît bien effiloché.

Votre rapport « Nous n'y sommes pas encore » parle de la nécessité d'une stratégie de communication permettant de joindre les différentes populations, de techniques plus efficaces pour recruter et maintenir en poste les candidats externes et améliorer la compréhension des procédures de recrutement et de promotion. Ce sont là toutes de bonnes choses. Nous ajouterions à cela la nécessité d'une stratégie de communication honnête mais impertinente — non seulement pour la fonction publique fédérale mais pour tous les Canadiens. Il est alarmant de voir à quel point la discrimination, le racisme et la xénophobie persistent et il importe de les confronter agressivement.

J'ai remarqué qu'un rapport a été publié aujourd'hui par la Fondation canadienne des relations raciales et l'Association des études canadiennes qui indique qu'un Canadien sur quatre considère que ses droits sont violés. Les trois formes les plus couramment citées sont la discrimination fondée sur la race, l'ethnicité, la couleur de la peau ou le sexe — deux des trois principales formes.

Je veux également signaler rapidement une enquête très inquiétante effectuée par le Strategic Council en 2005. Elle demandait aux répondants s'ils jugeaient que certains immigrants apportaient une contribution plus grande et meilleure que d'autres.

Voici les résultats : 40 p. 100 des sondés ont exprimé l'avis que les immigrants de certains pays apportent une contribution plus grande et meilleure que d'autres; 80 p. 100 affirmaient que les immigrants européens font une contribution positive; 59 p. 100 le disaient des Asiatiques; 40 p. 100 des Indiens et seuls 33 p. 100 des Caribéens.

Vu le rapport dont j'ai fait état tout à l'heure qui indique que la population née à l'étranger est en hausse et a augmenté de 14 p. 100 depuis 2001, soit un rythme quatre fois supérieur à la population née au Canada, cela a des conséquences sérieuses pour l'accueil d'une masse critique et fait apparaître la nécessité pour le gouvernement d'agir avec force pour modifier la culture dominante, surtout lorsqu'on sait que la croissance de la main-d'œuvre dépendra au cours des prochaines années de l'immigration à un taux situé entre 75 et 100 p. 100.



Finally, I wanted to also point to the October issue of *Maclean's*, which pointedly asked the question: Are we becoming a nation of bigots?

The article exposed the attitudes of Canadians on the issue of reasonable accommodation for religious and cultural minorities, and the responses indicated a very intolerant population. Most striking was that 45 per cent said that no accommodation in the workplace should be provided and only 4 per cent agree with full accommodation, all of which is to say the need for the federal public service to demonstrate leadership by advancing an aggressive, saucy and honest communications campaign about the persistence of racism and discrimination and our resistance to it is long overdue.

Here we share some common ground. The labour movement in Canada has no choice but to also confront and challenge and use tools that we have on hand and those that we have not thought of using yet. This includes communicating honestly about our failures with the equity-seeking communities, particularly the racialized communities and the kids-of-colour cohort within that broad category; ad campaigns that not only show the faces of kids of colour, as I call them, but show the dramatic and graphic portrayals of the costs and consequences of discrimination. This must have a place in arresting these increased incidences of discrimination and intolerance that the *Maclean's* survey demonstrates.

Outreach using new approaches. I noted in the previous presentation that we need to move beyond simply putting booths on campuses, but look at creative internships, messaging with young cohorts about what the work is really like and providing dynamic workplace opportunities that will change systems that do not work. These kids are not interested in simply trying stuff that they know has failed.

Talking with equality-seeking communities to hear first-hand what barriers they are facing has been instructional to the labour movement. Talking via equality-seeking media outlets, community associations and networks is also essential. We learned about wage gaps, differentially applied developmental opportunities, informal workplace practices that move some up and others aside and a lack of role models. These are just some of the lessons that we have learned. The point of hitting on those is they also point to specific actions that we must fight for.

Employment-equity initiatives must similarly address these realities with less process and more action. Finally, ongoing workplace training to change organizational culture is another mainstay the labour movement has made significant investments in, as well as putting some resources into supporting networking

Enfin, je veux également signaler le numéro d'octobre de *Maclean's*, qui posait carrément la question : Devenons-nous une nation intolérante?

L'article mettait en lumière les opinions des Canadiens sur la question de l'accommodement raisonnable pour les minorités religieuses et culturelles, et les réponses trahissaient une population très intolérante. Le plus frappant était que 45 p. 100 disaient qu'aucune adaptation ne devait être offerte sur le lieu de travail et seuls 4 p. 100 acceptaient une adaptation complète, ce qui démontre bien la nécessité pour la fonction publique fédérale de faire preuve de leadership en entreprenant une campagne de communication agressive, impertinente et franche sur la persistance du racisme et de la discrimination, deux tendances auxquelles il est grandement temps de résister.

Nous partageons là un point commun. Le mouvement syndical au Canada n'a d'autre choix que de confronter et contester aussi ces tendances et d'utiliser les outils que nous avons en main et ceux que nous n'avons pas encore songé à employer. Cela suppose parler franchement de nos échecs avec les groupes en quête d'égalité, particulièrement les communautés racialisées et la cohorte d'enfants métissés à l'intérieur de cette grande catégorie; des campagnes publicitaires qui montrent non seulement les visages de gamins colorés, comme je les appelle, mais met en lumière aussi de façon dramatique et graphique les coûts et les conséquences de la discrimination. Ce doit être là un volet de l'action si l'on veut donner un coup d'arrêt à ces manifestations croissantes de discrimination et d'intolérance que révèle le sondage de *Maclean's*.

Utiliser de nouvelles méthodes d'approche. J'ai relevé dans la présentation précédente qu'il ne faut plus se contenter d'installer des kiosques dans les campus, mais envisager des stages créatifs, communiquer aux jeunes cohortes à quoi ressemble réellement le travail et créer des opportunités dynamiques sur le lieu de travail pour changer les systèmes inopérants. Ces jeunes ne sont pas intéressés à simplement essayer des choses dont ils savent qu'elles ont échoué.

Il a été instructif pour le mouvement syndical de dialoguer avec les communautés en quête d'égalité afin d'apprendre de première main quels obstacles elles rencontrent. Il est essentiel de communiquer par l'intermédiaire des organes de presse des groupes en quête d'égalité, les associations et réseaux communautaires. Nous avons appris ainsi l'existence d'écarts salariaux, des possibilités de perfectionnement offertes de manière différentielle, de pratiques officieuses sur le lieu de travail qui favorisent l'avancement de certains et en bloquent d'autres et l'absence de modèles de rôle. Ce ne sont là que quelques-unes des leçons que nous avons apprises. Mettre en lumière ces déficiences montre aussi quelles mesures précises doivent être prises pour y remédier.

Les initiatives d'équité en emploi doivent elles aussi combattre ces réalités, avec moins de formalités et plus d'action. Enfin, le mouvement syndical a fortement investi dans la formation sur le lieu de travail visant à transformer la culture organisationnelle, et a consacré des ressources à appuyer la création de réseaux à

amongst and between equality-seeking groups that will help to build and sustain critical mass. Is it enough? Not by a long shot. We too are not there yet.

I will stop there and do my best to answer your questions.

**The Chair:** Thank you. Am I correct in assuming the situation we identify within the Public Service Commission to some degree — I do not know what degree — mirrors the same difficulties within the labour movement as well? In other words, we heard from another witness who said to bring forward a complaint on racial discrimination does not get you as far as perhaps in some other category of work-related discrimination and, therefore, it is a common issue for all of us. I am wondering if there are any specific ways that you are working in the labour movement across this country, not just at the national office, because I think the Canadian Labour Congress here at the national level has policies and understands the issue. It is how to get it down into the field.

Are there any particular programs or issues that you are dealing with that may be of benefit as a suggestion or at least to broaden our knowledge?

**Mr. Flecker:** Certainly. I am glad for the opportunity. You are right; the problems that the Public Service Commission is facing are the same as the broader labour movement. To get to some specifics, some things we are doing relates to the opportunity for education within the labour movement. This is a great opportunity to actually confront these racist and discriminatory attitudes and put them into the context of what workers are dealing with.

Since I have taken on this position, for example, part of our labour schools across the country have one-week or weekend courses to integrate modules directly into existing courses. In the past when we would take a look at the issues of racism, discrimination and equity, quite often they would be billed as add-on courses related to human rights. The course would be offered, and the only people who would come were the equality-seeking groups. It was typically a therapeutic weekend for those individuals, but did it change organizational structure? Not in the direction we need.

We have begun to develop modules that go into the collective bargaining, health and safety and communications courses, into various courses, that integrate the issues that workers of colour, for example, are experiencing in their community or workplace. We then present that discrimination, xenophobia or intolerance, in the context of workers' rights.

For example, one of the papers I passed around talking about the increased incidence of covert racial profiling in some sectors, in manufacturing or transportation. We present those issues and say here is a real-life case study. Take a look at how this is affecting 40 per cent of a particular membership that are foreign born. There are persons working on the docks, for example, who have to go through these extra processes for security clearances,

l'intérieur et entre les groupes en quête d'égalité de façon à créer et entretenir une masse critique. Est-ce assez? Loin de là. Nous non plus ne sommes pas encore au but.

Je vais m'en tenir là et faire de mon mieux pour répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci. Ai-je raison de penser que la situation que nous constatons au sein de la Commission de la fonction publique reflète dans une certaine mesure — je ne sais pas dans quelle mesure — les difficultés similaires au sein du mouvement syndical? Autrement dit, un autre témoin nous a dit que le dépôt d'une plainte pour discrimination raciale n'est pas prise au sérieux autant que peut-être une pour d'autres catégories de discrimination en rapport avec le travail et qu'il y a là, par conséquent, un problème commun à nous tous. Je me demande si vous menez des actions spécifiques dans le mouvement syndical à travers le pays, non pas seulement au bureau national, car je crois que le Congrès du travail du Canada met en œuvre des politiques au niveau national et comprend le problème. Il s'agit plutôt de savoir comment les faire descendre sur le terrain.

Avez-vous des programmes particuliers ou des actions dont nous pourrions nous inspirer, ou qui pourraient au moins élargir notre connaissance?

**M. Flecker :** Certainement. Je vous remercie de la question. Vous avez raison; les problèmes que rencontre la Commission de la fonction publique sont les mêmes que ceux que connaît le mouvement syndical en général. Pour ce qui est de mesures spécifiques, certaines de nos actions sont de nature éducative au sein du mouvement syndical. Cette éducation est une excellente occasion de confronter ces attitudes racistes et discriminatoires et de les inscrire dans le contexte de ce que vivent les travailleurs.

Depuis que j'occupe ce poste, par exemple, un certain nombre de nos écoles syndicales à travers le pays organisent des cours d'une semaine ou d'une fin de semaine afin d'intégrer ces modules directement dans les cours existants. Dans le passé, lorsqu'on traitait du racisme, de la discrimination et de l'équité, très souvent c'était présenté comme des cours supplémentaires portant sur les droits de la personne. Ces cours étaient offerts, mais les seuls qui venaient les suivre étaient les groupes en quête d'égalité. C'était typiquement une fin de semaine thérapeutique pour ces personnes, mais est-ce que cela changeait la structure organisationnelle? Pas dans le sens que nous souhaitons.

Nous avons commencé à élaborer des modules qui sont intégrés dans les cours sur la négociation collective, l'hygiène et la sécurité et les communications, intégrés dans divers cours de façon à y intégrer les problèmes que rencontrent les travailleurs de couleur, par exemple, dans la collectivité ou le lieu de travail. Nous inscrivons donc la discrimination, la xénophobie ou l'intolérance dans le contexte des droits des travailleurs.

Par exemple, l'un des documents que j'ai distribués traite de la fréquence accrue du profilage racial occulte dans certains secteurs, dans la fabrication ou le transport. Nous présentons ces problématiques et disons : voici une étude de cas tirée de la vie réelle. Regardez voir comment cela pénalise 40 p. 100 d'un groupe particulier de membres qui sont nés à l'étranger. Il y a des personnes qui travaillent sur les docks, par exemple, qui



whose names are entered into homeland security databases and cross-checked with three-quarters of a million Black and White names, mostly Black, and subsequently finding that their career opportunities or lives are somewhere between impeded or destroyed.

We present those issues and ask how to deal with them. What slowly begins to happen is the workers see the human rights or equality issues in a much broader scale and begin to use the tools as the collective bargaining process to make changes.

I often conduct workshops for unions. We are saying we need to be able to challenge the climate in the workplace. There is one approach that in the past has used an anti-racist approach or a strictly moral-suasion perspective. There will always be individuals who are just not willing to make that kind of inclusive leap in their thinking. However, when we present the fact of an aging workforce, a declining fertility rate and that by 2016 our population will top out at 35 million and that pension growth, in order to be dynamic, requires a vibrant workforce, now we are talking dollars and cents. Workers begin to look at that and say, "I have a vested interest in ensuring that someone who is 25 and happens to be from an equality-seeking group — we know 70 per cent of our workforce will fall in the four designated groups — gets a job, a good job, and moves up in the job, because your career success is my pension success." To be crude, those are the kinds of motivators that we have found a certain inspiration.

**The Chair:** It grabs the attention.

**Senator Jaffer:** Thank you very much. I found your presentation very interesting. Being the largest group, you bring people together. I have some questions of you.

Last week, as you were told, Mr. Fo Niemi, the co-founder and executive director of Centre for Research-Action on Race Relations was before us, and he suggested that the committee needs to examine not only employers but also the role unions play regarding employment equity. Some of this you answered in your presentation, but please expand. Do you think unions are equipped to deal adequately with racial discrimination and harassment?

**Mr. Flecker:** Certainly, we could always do better in this regard. I think you will find in talking to the workers who face these complaints that the processes are and can be very cumbersome. Take the example of the stewards tasked with the job of actually advancing the complaint case. If we do not spend enough time on the stewards' training to be able to give that steward the understanding about why it is important to advance an individual complaint and to be able to see the systemic nature of individual complaints, which might actually trigger a class set of grievances or policy grievances, then we miss that opportunity.

To answer your question, we need to do more in training the stewards and using the internal tools available to them before looking at the external legislative tools. Unions like CUPE, the

doivent subir toutes ces contraintes supplémentaires pour leur attestation sécuritaire, dont les noms sont entrés dans les bases de données sur la sécurité intérieure et recoupés avec trois quarts de millions de noms de Noirs et de Blancs, surtout de Noirs, et qui s'aperçoivent ensuite que leurs perspectives de carrière ou leur vie vont être ralenties ou détruites.

Nous présentons ces cas et demandons comment y réagir. On constate peu à peu que ces travailleurs perçoivent les droits de la personne ou les questions d'égalité selon une optique beaucoup plus large et commencent à utiliser des outils tels que la négociation collective pour obtenir des changements.

J'organise souvent des ateliers pour les syndicats. Nous disons qu'il nous faut pouvoir contester le climat du lieu de travail. Une approche utilisée dans le passé s'inscrivait dans une approche antiraciste ou une perspective strictement morale. Il existera toujours des personnes qui ne sont pas prêtes à intégrer cet esprit d'inclusion dans leur façon de penser. Cependant, lorsque nous expliquons la réalité d'une population active vieillissante, de la baisse du taux de fécondité et expliquons qu'en 2016 notre population plafonnera à 35 millions et que les fonds de pension, pour rester viables, exigeront une main-d'œuvre dynamique, tout d'un coup la problématique revêt un aspect monétaire. Les travailleurs regardent cela et disent : « J'ai intérêt à faire en sorte qu'un jeune de 25 ans appartenant à un groupe en quête d'égalité — nous savons que 70 p. 100 de notre main-d'œuvre appartiendra aux quatre groupes désignés — trouve un emploi, un bon emploi, et grimpe dans la hiérarchie, car ma pension dépend de sa réussite professionnelle ». Pour parler cru, voilà le genre de facteurs motivants qui rencontrent un certain écho.

**La présidente :** Cela attire l'attention.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup. J'ai trouvé votre exposé très intéressant. Étant le plus gros groupe, vous rassemblez beaucoup de gens. J'ai quelques questions pour vous.

La semaine dernière, comme on vous l'a dit, M. Fo Niemi, le cofondateur et directeur exécutif du Centre de recherche-action sur les relations raciales a comparu ici et a dit que le comité devrait se pencher non seulement sur les employeurs mais aussi sur le rôle des syndicats sur le plan de l'équité en emploi. Vous lui avez donné la réplique dans une certaine mesure dans votre exposé, mais j'aimerais en entendre davantage. Pensez-vous que les syndicats soient équipés pour s'attaquer adéquatement à la discrimination raciale et au harcèlement?

**M. Flecker :** Certes, nous pourrions toujours faire mieux à cet égard. Vous constaterez en parlant aux travailleurs qui déposent ces plaintes que les mécanismes sont et peuvent être très lourds. Prenez le cas des délégués syndicaux qui ont pour mission de conduire la plainte. Si nous ne consacrons pas assez d'attention à la formation du délégué syndical afin qu'il comprenne bien pourquoi il est important de conduire une plainte individuelle et perçoive la nature systémique des plaintes individuelles, ce qui pourrait donner lieu à des griefs de groupes ou des griefs de principe, nous laisserons passer cette occasion.

Pour répondre à votre question, nous devons faire plus pour former les délégués syndicaux et utiliser les outils internes à leur disposition avant de recourir aux outils légaux externes. Des

Canadian Union of Public Employees, have made important steps bringing together a critical mass of unionized Aboriginal workers. Approximately 500,000 workers in CUPE were asked what they found in their experience and respective workplaces that would be helpful in terms of progressive collective agreement language to advance the issues of concern for Aboriginal workers. A manual has been put together with specific clauses.

Those are the kinds of concrete suggestions that the labour movement has done. They have been done because human rights advocates within the labour movement demanded that we take a chunk of workers' dues to be able to fund those things. We do not get resources from the federal government or from other places to do those; they come internally. Hence, the impact is commensurate with the size of the resource that we have.

**Senator Jaffer:** I was interested in your brief regarding racial profiling and what you said about marine workers here. I deal regularly with minority workers at airports and their loss of jobs. There is a glass ceiling. What are you doing to educate people within your own movement?

**Mr. Flecker:** In that paper, for example, we indicate that we have been speaking publicly at events. We use our website. When we talk about human rights issues, we are taking the contemporary issues affecting Canadians now and saying this is what has taken place since 9/11. Since June 18, 2007, Canada created its own no-fly list or passenger protect program. We spoke out against this particular program. It is not because we do not want to have secure flights, but there is something about simply embracing a U.S. initiative without the thoughtfulness around the consequences of what this will mean. We have received reports and we are creating a website that actually allows people who have been falsely or wrongly included on these lists to be able to tell their stories because we do not hear enough about the consequences.

You mentioned airline workers. There are approximately 1,000 airline workers that were denied their opportunity for security clearance to work in different parts of airports because of the hastily implemented security measures after the Air India disaster. Do not mistake that every worker is concerned for safety in the workplace and for the broader public. It is the mad rush to implement national "insecurity" policies that profile particular communities without any thought of the consequences that is our concern.

To counter that, we speak against it, meet with the respective ministers, the unions are filing grievances, we go to the arbitration boards and we use whatever tools are at our disposal to be able to resist this.

Finally, one of the things we would encourage is to profile everyone and not just a few if this is the way we are going. However, I think the Canadian security establishment might already have that under way.

syndicats comme le SCFP, le Syndicat canadien de la fonction publique, sont parvenus à constituer une masse critique de travailleurs autochtones syndiqués. Il a demandé à ses quelque 100 000 membres ce qui, selon leur expérience et leur lieu de travail respectif, pourrait être utile comme disposition progressiste à inscrire dans une convention collective pour répondre aux préoccupations des travailleurs autochtones. Un manuel a été constitué proposant des clauses précises.

Voilà le genre d'action concrète réalisée par le mouvement syndical. Il l'a fait parce que des militants pour les droits de la personne au sein du mouvement syndical ont exigé que l'on utilise à cette fin une partie des cotisations des syndiqués. Ni le gouvernement fédéral ni personne d'autre ne nous verse de fonds pour cela; ce sont des fonds internes. Aussi, l'impact est proportionnel à la dimension de la ressource dont nous disposons.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai été intéressée par ce que vous avez dit dans votre exposé sur le profilage racial et les travailleurs portuaires. Je suis régulièrement en contact avec des travailleurs membres de minorités dans les aéroports, qui perdent leurs emplois. Il existe un plafond de verre. Que faites-vous pour sensibiliser les gens à l'intérieur de votre mouvement?

**M. Flecker :** Dans ce document, par exemple, nous disons que nous prenons la parole lors d'événements publics. Nous utilisons notre site Internet. Lorsque nous parlons des droits de la personne, nous énumérons les problèmes contemporains que connaissent aujourd'hui les Canadiens et les inscrivons dans tout ce qui se passe depuis le 11 septembre. Depuis le 18 juin 2007, le Canada possède sa propre liste d'interdiction de vol ou programme de protection des passagers. Nous nous sommes élevés contre ce programme. Ce n'est pas parce que nous ne voulons pas avoir des vols sûrs, mais parce que l'on reprend là purement et simplement une initiative américaine sans vraiment réfléchir aux conséquences. On nous a signalé des cas et nous créons un site Internet qui permet aux gens qui ont été inscrits à tort sur ces listes de raconter leur histoire, car l'on ne parle pas suffisamment des conséquences.

Vous avez mentionné les employés du transport aérien. Quelque 1 000 travailleurs se sont vus refuser leur attestation sécuritaire permettant de travailler dans différentes parties des aéroports à cause des mesures sécuritaires hâtivement mises en place après le désastre d'Air India. Ne vous y trompez pas, chaque travailleur se soucie de la sécurité sur le lieu de travail et de celle du public en général. Ce qui nous inquiète, c'est la ruée pour mettre en place des politiques « d'insécurité » nationale qui stigmatisent des groupes particuliers, sans réfléchir aux conséquences.

Pour contrer cela, nous protestons, nous rencontrons les ministres respectifs, les syndicats déposent des griefs, nous saisissons les tribunaux d'arbitrage et nous utilisons tous les outils à notre disposition pour résister.

Enfin, l'une des choses que nous préconisons, si l'on va aller dans cette voie, c'est de profiler tout le monde et non pas seulement quelques-uns. Cependant, je crois que les services de sécurité canadiens ont déjà commencé ce profilage.



**Senator Jaffer:** Do you do any specific training within the union movement on racial profiling?

**Mr. Flecker:** Yes, we do in the training and the courses we offer. For example, in collective bargaining, we talk about how racial profiling has manifested itself in the airline, manufacturing, transportation and portions of the service and communications sectors. We are using those examples to show how it is operating covertly and overtly, so that people can begin to see the implications.

For example, if you look at the docks, until you recognize that 40 per cent of the ILWU, the International Longshore and Warehouse Union, are persons who are foreign born or from another soil you will not be able to see the racial profiling impacts. We need to look at the question of dual citizenship for approximately 20 countries and how that applies to manufacturers who have won federal contracts under ITAR rules. Persons born in Lebanon, Iraq, et cetera, have limited career opportunities or are subjected to extra security measures.

How does that affect the climate in that workplace? Is that fair and just? How can we counter that? The educational steps are raising the examples, where possible challenging through the legal strategies available to us, and asking whether this is achieving the security we want or whether it is costing particular workers their career opportunities.

**Senator Jaffer:** I noticed reports regarding Aboriginal people, women and people with disabilities on your website. Has the Canadian Labour Congress done any recent research on visible minority issues within the workplace?

**Mr. Flecker:** A paper I was unable to bring in, which I will send to the clerk electronically, is a standing committee report looking at the four identified groups with some research data we would be happy to share.

**The Chair:** We have asked for profiling on the Human Rights Commission. Do you have statistics within the CLC for all your affiliates, including the breakdown of the number of women, disabled, visible minorities and Aboriginals? Do you have those breakdowns of your own position, which would be helpful for us to compare?

**Mr. Flecker:** I do not have the kind of detail that you like.

**The Chair:** Do you collect it, and if so, would you provide us with that?

**Mr. Flecker:** We could provide you with some of that data. It would be at a more global level. Each of the affiliates will have different degrees to which they may or may not collect that data within their own unions.

**Le sénateur Jaffer :** Dispensez-vous une formation spécifique au sein du mouvement syndical concernant le profilage racial?

**M. Flecker :** Oui, dans notre formation et les cours que nous offrons. Par exemple, dans le cours de négociation collective, nous expliquons comment le profilage racial se manifeste dans le transport aérien, la fabrication, le transport et des parties des secteurs des services et des communications. Nous utilisons ces exemples pour montrer comment ils se manifestent ouvertement et insidieusement, afin que les gens prennent conscience des conséquences.

Par exemple, si vous prenez les docks, tant que vous ne réalisez pas que 40 p. 100 des membres de l'ILWU, l'International Longshore and Warehouse Union, sont nés à l'étranger, vous ne comprendrez pas l'impact du profilage racial. Il faut considérer la question de la double citoyenneté pour les personnes nées dans une vingtaine de pays et voir comment cela s'applique aux fabricants qui signent des contrats fédéraux sous le régime des règles d'ITAR. Les personnes nées au Liban, en Irak, et cetera. ont des perspectives de carrière limitées ou sont assujetties à des mesures sécuritaires supplémentaires.

Comment cela se répercute-t-il sur le climat du lieu de travail? Est-ce équitable et juste? Comment peut-on contrer cela? Dans le cours nous donnons des exemples de recours en justice possibles et demandons si cela nous apporte la sécurité recherchée ou bien plutôt si cela ne coûte pas à des travailleurs donnés leur carrière.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai remarqué sur votre site Internet des rapports portant sur les Autochtones, les femmes et les personnes handicapées. Est-ce que le Congrès du travail du Canada a effectué des recherches récentes sur les minorités visibles en milieu de travail?

**M. Flecker :** Un document que je n'ai pu apporter, et que je transmettrai électroniquement au greffier, est un rapport de l'un de nos comités permanents qui contient quelques données de recherche sur les quatre groupes désignés que nous partagerons bien volontiers avec vous.

**La présidente :** Nous avons demandé une ventilation à la Commission des droits de la personne. Est-ce que, au CTC, vous avez des chiffres pour tous vos syndicats affiliés avec une ventilation du nombre de femmes, de personnes handicapées, de minorités visibles et d'Autochtones? Avez-vous une ventilation de ces chiffres chez vos membres qui nous serait utile aux fins de comparaison?

**M. Flecker :** Je ne possède pas le genre de détail que vous souhaitez.

**La présidente :** Recueillez-vous ces chiffres, et si oui, pourriez-vous nous les communiquer?

**M. Flecker :** Nous pourrions vous donner certains chiffres. Ce sera à un niveau plus agrégé. Nos syndicats membres ne recueillent pas nécessairement ces données au même degré.

For example, recent Canadian census numbers have shown that women in unionized workplaces now outstrip men.

I will do my best to provide global data and review some of the G8 to see which of them have useful data.

**The Chair:** We have asked the Public Service Commission for that, and it would be helpful if we had the complementary data to see whether we practise what we preach. We have looked at the Senate and the Senate has used our report to monitor its own work.

**Mr. Flecker:** Certainly.

**Senator Munson:** You interested me with the progressive language clauses you referenced in terms of the collective bargaining process on the hiring of Aboriginals.

Do you have progressive language in any of these collective bargaining processes when it comes to visible minorities? If you do not, what are you really saying in terms of progressive language?

**Mr. Flecker:** Let me talk about the CUPE example regarding the Aboriginal collective agreement clauses. Everything from notions of family and family stays or days of observance was unique to that particular community. It was the first union that took the initiative to compile this into a useful book. Other unions and the Canadian Labour Congress have not yet done this, but it is something that CUPE has suggested to us is long overdue and we need to take a look at it.

**Senator Munson:** We have been listening to a lot of numbers today from some of the senior management at the Department of Justice and the Canada Public Service Agency. They seem to be talking about doubling the number of visible minorities adding to the core public administration. The representation of visible minorities is now approximately 8.6 per cent as opposed to 4.5 per cent 10 years ago. People seem to be proud of those figures.

What is your view on what is happening in the federal public service in all these levels or occupational categories? Everyone will say that more must be done. From a labour point of view, have they really done that much? Or is it because there are more visible minorities in this country?

**Mr. Flecker:** Quite frankly, the efforts have not been very impressive. This business has been around for 80 business quarters, or 20 years. If I were in the corporate sector and someone said that we have a new idea, we want to try it out, but it will only take 20 years before we will assess it, I would be out of business.

When I look at the long term and the demographic wave that I described, we are at such a dangerous point in terms of being behind where we need to be that I often fear we have missed the opportunity.

Par exemple, les chiffres du recensement canadien récent montrent que le nombre de femmes l'emporte aujourd'hui sur celui des hommes dans les lieux de travail syndiqués.

Je ferai de mon mieux pour vous trouver des données globales et je vérifierai auprès de certains des G8 s'ils ont des données utiles.

**La présidente :** Nous avons demandé cela à la Commission de la fonction publique et il nous serait utile d'avoir des données complémentaires pour voir si nous pratiquons ce que nous prêchons. Nous nous sommes penchés sur le Sénat et celui-ci a utilisé notre rapport pour contrôler son propre travail.

**M. Flecker :** Certainement.

**Le sénateur Munson :** Je suis intéressé par les clauses progressistes à insérer dans les conventions collectives relativement à l'embauche d'Autochtones dont vous avez parlé.

Avez-vous des clauses progressistes concernant les minorités visibles dans les conventions collectives que vous négociez? Si non, qu'entendez-vous réellement par disposition progressiste?

**M. Flecker :** Prenons par exemple les clauses concernant les Autochtones dans les conventions collectives du SCFP. Tout, depuis les notions de famille et séjours familiaux jusqu'aux journées d'observance étaient spécifiques à cette communauté particulière. C'était le premier syndicat à prendre l'initiative de regrouper cela dans un ouvrage utile. D'autres syndicats et le Congrès de travail du Canada ne l'ont pas encore fait, mais le SCFP nous dit qu'il est grand temps et que nous devrions en faire autant.

**Le sénateur Munson :** Les responsables du ministère de la Justice et de l'Agence de la fonction publique du Canada ont lancé beaucoup de chiffres aujourd'hui. Ils semblent parler d'une multiplication par deux du nombre des membres de minorités visibles dans l'administration publique centrale. Leur représentation est aujourd'hui d'environ 8,6 p. 100, comparée à 4,5 p. 100 il y a 10 ans. Ils semblent fiers de ces chiffres.

Que pensez-vous de ce qui se passe dans la fonction publique fédérale dans toutes ces catégories professionnelles et à tous ces niveaux? Tout le monde dira qu'il faut faire beaucoup plus. Du point de vue syndical, ont-ils réellement accompli beaucoup? Ou bien est-ce dû simplement au fait qu'il y a davantage de membres de minorités visibles dans ce pays?

**M. Flecker :** Très franchement, les efforts n'ont pas été très impressionnants. On parle de cela depuis maintenant 20 ans, soit 80 trimestres d'activité. Si j'étais en entreprise privée et que quelqu'un disait avoir une nouvelle idée, vouloir l'essayer, mais qu'il ne faudra que 20 ans avant d'évaluer les résultats, je serais en faillite.

Lorsque je considère le long terme et la vague démographique que j'ai décrite, nous accusons un retard tellement dangereux que je crains souvent que nous ayons laissé passer l'occasion.



When I look at a longitudinal study that was completed by Statistics Canada on how long immigrants stick around, looking back to 1980 data, I see immigrants — particularly racialized workers — that were living in low-income situations for two decades. When I see that young males between the ages of 18 and 44 stick around Canada for one year or less — six out of 10 leave town — I think we are in serious trouble.

This country, and the federal public service, is in a serious competition for talent. Seventy per cent of the job openings between now and 2017 will be as a result of retirement. The crowd that is coming up must feel that they are interested, welcome and capable to do the job. That crowd, as I mentioned, are hybrids. They are immigrants. They are sons and daughters. They are my kids.

Quite frankly, if I were in their shoes, with an ancestral link to India, for example, one of the hottest economies on the planet — tomorrow 72 million cell phones turned on and 350 million people speaking English, and if I knew my way between Hyderabad and Bangalore — and I had a choice between driving a cab, which is realistically what my kids would be looking at, between Surrey and downtown Vancouver seven days a week, or running my own business or working with a community service or public centre in India, the choice is simple — I would look there.

The new generation will be commuting between Mumbai and Montreal. The federal public service and Canada has been fighting for 20 years to get bad numbers on the table. We are in serious trouble.

**Senator Munson:** You use the word “dangerous.” Obviously, attitudes are changing. We are at a dangerous point. If it goes at this particular rate, what is the danger? As a country, do we stagnate economically and culturally?

**Mr. Flecker:** On the economic side, I think that is clear. We can top out at a 35-million total population and begin to stumble along with a service industry economy and watch a lot of people actually go to other places.

However, I would say one of the more dangerous things we need to watch is this: If we think about the riots we saw in France two years ago, the rise of neo-Nazi Germany again, some of the policies we are following in the absence of a warm and welcoming climate and the ethno-racial hubs that are being created, then one of the most dangerous things we are looking at are the schisms and tensions between communities that might well be irreparable. I think we have all seen signs of that in different places.

I will provide you a personal example. I live in Kingston, and every Canada Day, the Aryan Nation and the Heritage Front have a Canada Day barbecue outside of my town. It is a barbecue that has gotten bigger, not smaller, every year.

Lorsque je regarde l'étude longitudinale de Statistique Canada sur la durée de séjour des immigrants, remontant jusqu'aux années 80, je vois des immigrants — particulièrement des travailleurs racialisés — qui languissaient dans des situations à faible revenu pendant 20 ans. Je vois aujourd'hui que les hommes jeunes dans la tranche d'âge de 18 à 44 ans séjournent au Canada pendant un an ou moins — six sur 10 vont ailleurs — je me dis que nous sommes bien mal partis.

Ce pays, et la fonction publique fédérale, subit une vive concurrence pour des gens qualifiés. Soixante-dix pour cent des emplois disponibles d'ici 2017 le seront pour cause de départ à la retraite. Les travailleurs de la prochaine vague voudront éprouver de l'intérêt, se sentir les bienvenus et capables de faire le travail. Cette vague, comme je l'ai mentionné, est faite d'hybrides. Ils sont immigrants. Ils sont les fils et filles d'immigrants. Ce sont mes enfants.

Très franchement, si j'étais à leur place, avec un lien ancestral avec l'Inde, par exemple, l'une des économies les plus chaudes de la planète — demain, 72 millions de téléphones cellulaires branchés et 350 millions de personnes parlant l'anglais, et si je savais trouver mon chemin entre Hyderabad et Bangalore — et si j'avais le choix entre conduire un taxi, qui est à peu près le seul choix réaliste qu'auraient mes enfants, entre Surrey et le centre-ville de Vancouver sept jours par semaine, ou bien monter ma propre entreprise ou travailler avec un centre de services communautaires ou publics en Inde, eh bien le choix est simple : j'irais là-bas.

La nouvelle génération fera la navette entre Mumbai et Montréal. La fonction publique fédérale et le Canada luttent depuis 20 ans pour nous mettre aujourd'hui de mauvais chiffres sur la table. Nous sommes mal partis.

**Le sénateur Munson :** Vous avez employé le mot « dangereux ». Manifestement, les mentalités changent. Nous sommes à un point dangereux. Si les choses continuent à ce rythme, quel est le danger? Est-ce la stagnation économique et culturelle de notre pays?

**M. Flecker :** Au plan économique, je crois que c'est clair. Nous pouvons plafonner à 35 millions de population totale et continuer à avancer en boitant avec une économie de service et regarder les gens partir ailleurs.

Cependant, je dirais que l'un des plus gros dangers à surveiller est le suivant : si l'on songe aux émeutes qui se sont produites en France il y a deux ans, à la montée du néo-nazisme en Allemagne, à certaines des politiques que nous suivons en l'absence d'un climat chaleureux et accueillant et les concentrations ethno-raciales en train de se créer, l'un des plus gros dangers sont les schismes et tensions entre communautés qui pourraient bien devenir irréparables. Je pense que nous en avons tous vu des signes dans différents pays.

Je vais vous donner un exemple personnel. Je vis à Kingston, et à chaque Fête du Canada Aryan Nation et Heritage Front organisent un barbecue du 1<sup>er</sup> juillet à la périphérie de ma ville. C'est un barbecue qui attire de plus en plus de monde, et pas moins, chaque année.

That is an anecdotal expression. That is the kind of danger I think we are heading into. As the workers, the kids of colour cohort, do not see economic opportunity in the federal public service, the labour movement or anywhere else — then the problem is obvious.

**Senator Munson:** Sometimes I think the attitude that it will not happen in our backyard results from the fact that we are surrounded by oceans, but it could very well. I agree with you.

Before I go on, since I have been saucy most of my life, I saw the word “saucy” twice in your presentation. You said a “saucy communications strategy” and then “aggressive, saucy and honest communications campaign.” What does “saucy” mean in this regard? I am just curious.

**Mr. Flecker:** It strikes me that when we talk about this issue, sometimes the language gets very muted. We talk about diversity and inclusiveness, and it all becomes very rubbery. I do presentations quite frequently, and I am quite astounded that I am the first person who says the word “racism” and acknowledges that we have had a very poor track record in our workplaces and in our society.

**Senator Munson:** After you listen to people speak for three hours, there are so many phrases that they are rubbery.

**Mr. Flecker:** Yes. We need to say that this stuff is very real.

I will give you an example. For those of you who are watching television, there are some graphic ads out there currently about workers who get injured in the workplace. It is a horrific kind of imagery, and it drives home a very central point.

When I say “saucy” in that sense, I think we need to move away from this very rubbery language about diversity and inclusiveness and say that we have failed in actually truly welcoming people. We need to change that.

We have recognized that one in five people has experienced racism, and that is intolerable. We need to uphold real examples, whether they were intended or unintended, that discriminate against any of the designated groups. After 20 years, if an employer or a union has not got it, it is long overdue. It is time for the stick, folks.

**Senator Munson:** I, too, read the article in the *Ottawa Citizen* today where one in four reports discrimination on basis of race. The information is quite startling, yet it is on page A10. It is buried. You have to go look for that kind of story. It should be a front-page story.

**Mr. Flecker:** Coming back to the Gen X and Gen Y cohort, there are some of us who continue to pick up the paper copy of corporate media's newspaper and begin to scour it to give us an informed sense of what is going on. I do not think Gen X and Gen Y do that. They are using different mediums.

C'est juste un signe anecdotique. C'est le genre de danger qui nous attend, à mon avis. Si les travailleurs, la cohorte des gamins de couleur, ne voient pas de perspectives économiques dans la fonction publique fédérale, le mouvement syndical ou nulle part ailleurs, le problème devient évident.

**Le sénateur Munson :** Parfois je me dis que l'idée que cela n'arrivera pas chez nous tient au fait que nous sommes entourés d'océans, mais cela pourrait très bien arriver. Je suis d'accord avec vous.

Avant de poursuivre, puisque j'ai été impertinent la plus grande partie de ma vie, j'ai remarqué que vous avez employé deux fois le mot « impertinent » dans votre exposé. Vous avez parlé d'une « stratégie de communication impertinente » puis d'une « campagne de communication agressive, impertinente et franche ». Qu'entendez-vous par « impertinent » dans ce contexte? Je suis juste curieux.

**M. Flecker :** Il me semble que lorsqu'on parle de ce problème, parfois on emploie un langage très atténué. On parle de diversité et d'inclusion et tout cela devient très flasque. Je prononce assez souvent des allocutions et je suis très étonné d'être le premier à utiliser le mot « racisme » et à reconnaître que nous avons une très piètre histoire à cet égard dans nos lieux de travail et notre société.

**Le sénateur Munson :** Lorsqu'on écoute les gens parler pendant trois heures, on entend tellement de formules qu'elles deviennent flasques.

**M. Flecker :** Oui. Il faut dire que ces choses sont très réelles.

Je vais vous donner un exemple. Pour ceux d'entre vous qui regardez la télévision, des annonces très réalistes sont actuellement diffusées sur les accidents du travail. Ce sont des images assez horribles, mais elles font très bien passer le message central.

Lorsque je parle d'impertinence, je pense qu'il nous faut abandonner ce langage très flasque sur la diversité et l'inclusivité, et dire franchement que nous ne sommes pas un peuple réellement accueillant. Il faut changer cela.

Nous avons vu qu'une personne sur cinq a vécu le racisme, et c'est intolérable. Il faut montrer des exemples réels, qu'ils soient voulus ou non, de discrimination à l'encontre de tous les groupes désignés. Après 20 ans, si un employeur ou un syndicat n'a pas encore saisi, il est grand temps. Il est temps de manier le bâton, mesdames et messieurs.

**Le sénateur Munson :** Moi aussi j'ai lu l'article aujourd'hui dans l'*Ottawa Citizen* disant qu'un sur quatre dit avoir fait l'objet de discrimination raciale. Ce sont des chiffres très surprenants, mais l'article est enterré à la page A10. Il faut aller chercher ce genre d'information. Ce devrait être en première page.

**M. Flecker :** Pour en revenir à la cohorte de la génération X et Y, nous sommes encore un certain nombre à prendre un exemplaire papier d'un grand journal et à le parcourir pour nous faire une idée de ce qui se passe. Je ne pense pas que les membres des générations X et Y fassent cela. Ils utilisent des médias différents.



When I say “saucy” in terms of our communication strategy, we can take out ads and put them on the side of OC Transpo buses, in buildings and on the sides of vending machines, but we need to think about the different vehicles that people are getting their information from.

Will corporate media put this on the front page the way it needs to? No. Will they put the arrest of the homegrown 17 terrorists, on June 2, a year ago, on the front page in a weekend splash and include photographs of the homes of where those individuals lived? Yes, and with no consequence of the xenophobia and racism that came with that media presentation.

I am suggesting that we need to look not only at very provocative ads, but ads placed in different mediums to deliver them, so there is a different kind of communication to a different kind of audience.

**The Chair:** I think the problems have been identified, and you have certainly added to that description. The dilemma is that we have heard a lot about discrimination and the fact that we have not gotten there yet.

In our first report, our first attempt at it, we are looking at solutions. The struggle is for those within the system, such as the Public Service Commission, within the labour movement, how do we change the dynamic? We continue to identify the problem, and then we say we have for the moment the solutions that we know, but they have not produced the results we want.

In your analysis and critique today, you said we are not getting it. We should not be proud of the targets that we have reached. How do we go further? You have pointed out being provocative with ads and using the media in a manner that young people and a broader community can understand. I think we have reinforced that some of us still work in the print age, yet most of the people that we want to reach are in the technological age.

The Public Service Commission has come up with a new model with inclusive planning. They are structuring themselves differently. How do you see that plan? Do you think it is a better model than they have had in the past?

Are you optimistic that it will achieve more than we have in the past? If not, what is your prescriptive for the Public Service Commission and for the federal service, beyond what we have already put in our report?

**Mr. Flecker:** On that particular point, I know that my colleagues Lisa Adario and John Gordon from the Public Service Alliance will be coming here on December 17. I chatted with them briefly on the way up here. They will be providing their input specifically because it affects their workers. I would like to defer to that.

Other than at that broader level, I would like to say that I was disturbed when I read the commissioner's comments — maybe I misinterpreted them — saying that the numbers might be too

Lorsque je parle d'une stratégie de communication « impertinente », je veux dire que nous pouvons placarder des affiches sur les bus d'OC Transpo, les bâtiments et les machines distributrices, mais nous devons réfléchir aux différents véhicules que les gens utilisent pour s'informer.

Est-ce que les grands médias vont mettre cela en première page, comme il le faudrait? Non. Vont-ils faire les grands titres avec l'arrestation de 17 terroristes bien de chez nous, un 2 juin, il y a un an, et avoir un cahier spécial de fin de semaine avec des photos des maisons où vivaient ces gens? Oui, avec toutes les conséquences de ce battage médiatique sur la xénophobie et le racisme.

Je dis qu'il nous faut passer des annonces non seulement très provocantes, mais aussi les placer dans différents médias, afin d'avoir une communication de type différent visant un auditoire de type différent.

**La présidente :** Je pense que les problèmes ont été cernés et vous avez certainement contribué à leur description. Le dilemme est que nous avons beaucoup parlé de discrimination et du fait que le problème n'est pas encore réglé.

Dans notre premier rapport, notre première tentative, nous cherchions des solutions. La difficulté pour ceux à l'intérieur du système, tels que la Commission de la fonction publique, et à l'intérieur du mouvement syndical est de savoir comment changer la dynamique? Nous continuons à mettre le doigt sur le problème et nous disons que nous avons pour le moment les solutions que nous connaissons, mais elles n'ont pas encore produit les résultats que nous voulons.

Dans votre analyse et votre critique d'aujourd'hui, vous dites que nous ne saisissons toujours pas. Nous ne devrions pas être fiers des résultats obtenus. Comment aller plus loin? Vous préconisez de passer des annonces provocantes et d'utiliser les médias d'une manière que les jeunes et un plus grand public peuvent comprendre. Vous avez rappelé que certains d'entre nous continuons à vivre à l'ère de l'imprimé, mais la plupart de ceux que nous voulons joindre sont dans l'ère technologique.

La Commission de la fonction publique nous propose un nouveau modèle avec une planification inclusive. Elle se structure différemment. Que pensez-vous de ce plan? Pensez-vous que c'est un meilleur modèle que ce que nous avons vu dans le passé?

Pensez-vous que les résultats seront meilleurs que dans le passé? Si non, que prescrivez-vous pour la Commission de la fonction publique et la fonction publique fédérale, hormis les recommandations que nous avons déjà formulées dans notre rapport?

**M. Flecker :** Sur ce point particulier, je sais que mes collègues Lisa Adario et John Gordon, de l'Alliance de la fonction publique, comparaitront ici le 17 décembre. J'ai bavardé avec eux brièvement sur le chemin. Ils auront des choses à dire car cela concerne leurs membres. Je préfère m'effacer devant eux.

Sur un plan plus général, j'aimerais dire que j'ai été dérangé lorsque j'ai lu les propos de la commissaire — peut-être les ai-je mal interprétés — disant que les chiffres pourraient être trop

high. If I am recalling Ms. Barrados' references correctly, she was saying that maybe we need to pick an achievable number because the numbers are so poor. That worries me.

As I said before, it is not a question of not achieving, it is about asking this: What are the consequences for not achieving? I would like to emphasize on that particular piece in terms of a prescriptive solution: Do you think there is enough of a stick in the recommendations that you are hearing to be able to get the kind of change that we need to see happen?

**The Chair:** That is the dilemma that I am getting at. We have talked about the carrot and the stick. Information, education and coordination are the things that we have tried to get at a lot of issues — systemic racism may be one of them — but also, as we heard again today, competing responsibilities and targets. You have to achieve this and this in your job, so it somehow gets lost and you take a quick answer.

For example, in the public service statistics, the quick answer has been the quick contract but it has unintended consequences. That is your better way of getting into the public service, so it marginalizes those who are not near the system.

We have also looked at regionalism as one dilemma. If the centre of our new employees is in Vancouver and Toronto, how do we get them interested or have a fair chance of applying in Ottawa?

Is there some new design — some people say there should be — on approaching this issue, or is it trying to fix what we are doing and doing it better? If I understood Maria Barrados, it is perhaps an inchworm, or a step or phase at a time, but it gets you to the goal, rather than trying something totally new that may be even more regressive. Where do you come out on this debate?

**Mr. Flecker:** I appreciate the complexity of that. I will defer on an answer, because I think my colleagues will provide you with the kind of substantive, specific input for the Public Service Commission from PSAC next week.

**The Chair:** Bringing you back to the Canadian Labour Congress, you said you took a step up having the workshops as an add-on — that it is no longer integrated. To me, that is fine tuning a system that you have and making it more workable. Is that the approach of the Canadian Labour Congress for its own self now, or are you looking to any new initiative that might be different?

**Mr. Flecker:** That particular example is one of the pieces that we need to do to change the existing membership.

The other reality we are looking at — and a more comprehensive approach — is taking a look at a huge shift in where unionized workers will be found. We have lost 300,000-plus manufacturing jobs in the last little while. When you look at the breakdown, you will not find a large percentage of workers of

élevés. Si je me souviens bien, Mme Barrados semblait dire qu'il faudrait peut-être choisir un chiffre plus réalisable car les résultats sont si piètres. Cela m'inquiète.

Comme je l'ai dit auparavant, la question à se poser n'est pas si l'on va y arriver ou non, mais quelles seront les conséquences si nous n'y arrivons pas? J'aimerais souligner un point particulier, pour ce qui est d'une solution prescriptive : Pensez-vous qu'il y a suffisamment de bâton dans les recommandations que vous entendez pour amener le type de changement qui est indispensable?

**La présidente :** C'est justement le dilemme dont je parle. On a parlé de carotte et de bâton. L'information, l'éducation et la coordination sont les choses que nous avons essayées pour résoudre nombre de problèmes — le racisme systémique en est un — mais comme nous l'avons encore entendu aujourd'hui, les responsabilités et les objectifs sont conflictuels. Chacun doit faire ceci et cela dans son travail, et de ce fait on perd son chemin et choisit une solution de facilité.

Par exemple, dans les statistiques de la fonction publique, la solution de facilité a été les contrats à court terme, mais cela a des conséquences imprévues. C'est la meilleure façon d'entrer dans la fonction publique, mais cela marginalise ceux qui ne sont pas proches du système.

Le régionalisme est un autre dilemme. Si nos employés futurs vivent surtout à Vancouver et Toronto, comment les intéresser ou leur donner une chance équitable d'occuper un poste à Ottawa?

Faut-il toute une nouvelle conception — certains disent que oui — pour résoudre ce problème ou bien faut-il chercher à faire mieux ce que nous faisons déjà? Si j'ai bien compris Maria Barrados, c'est peut-être l'approche de la tortue, un pas ou une phase après l'autre, mais elle vous mène au but, au lieu d'essayer quelque chose de totalement nouveau qui risque d'être encore plus régressif. Où vous situez-vous dans ce débat?

**M. Flecker :** Je réalise la complexité. Je préfère m'abstenir de répondre car je crois que mes collègues de l'Alliance vous soumettront la semaine prochaine des idées concrètes et précises pour la Commission de la fonction publique.

**La présidente :** Pour en revenir au Congrès du travail du Canada, vous avez dit avoir intégré les ateliers au lieu qu'ils soient un surcroît. À mes yeux, cela revient à ajuster un système que vous avez déjà pour le rendre plus efficace. Est-ce là l'approche que va suivre le Congrès du travail du Canada dans sa propre organisation, ou bien envisagez-vous une initiative nouvelle et différente?

**M. Flecker :** Cet exemple particulier est l'une des mesures qu'il nous faut prendre pour changer l'attitude des membres actuels.

L'autre réalité à prendre en considération — et qui exige une approche plus globale — est une énorme transformation pour ce qui est des secteurs où travailleront les syndiqués. Nous avons perdu ces derniers temps plus de 300 000 emplois dans le secteur manufacturier. Si vous regardez la ventilation, il n'y a pas un gros



colour in the manufacturing sector. Where you find workers of colour is in the service sector, increasingly in large numbers.

A substantive or a new policy change step is to be able to say that if we are to make the kind of headway that is necessary — not only in terms of union density, but in terms of the reality of where this economy and workforce is shaping up — we need to shift our wings and start working aggressively at organizing and working with where those communities are at, listening and understanding what those workers' issues are and to begin to represent them in a different way.

That is an internal and challenging struggle because of the face of labour leadership. There is a lot of support at the labour level, but the face itself still needs to change substantially.

**The Chair:** Has the Canadian Labour Congress looked at a different model of working with governments? Recently, looking at Europe, we have seen some of the initiatives that they have taken in the past and are looking at — different ways to partner and work together because of this new dynamic. Are you involved or engaged in any of those thought processes or initiatives?

**Mr. Flecker:** My tenure has been 24 months, 10 days and seven hours in the job. You can take that sort of timeline into consideration. What I have seen that I think is different is there is more engagement with particular ministers and deputy ministers on specific issues — for example, the government's Foreign Worker Program.

We have been meeting regularly since last fall with the senior policy-makers on that particular file and raising a host of issues in terms of the consequences, not the least of which is an equity concern. I think that is a progressive sign in terms of putting our issues front and centre and engaging more directly at a common table, even though we have very different points of view on that issue. I would suggest that is a different way than simply tossing our critique from a distance, which I think has been the case prior to my term.

**The Chair:** Thank you, Mr. Flecker, for coming here tonight. You have certainly given us a different perspective and broadened our discussions and assessments. I do not know whether you were saucy in your presentation, as Senator Munson said, but you were certainly provocative. You have suggested some concrete ideas that we can look at. Thank you for your patience in waiting for us and for your contribution.

The committee adjourned.

pourcentage de travailleurs de couleur dans le secteur manufacturier. On les trouve surtout dans le secteur des services, en nombres de plus en plus importants.

Un changement de politique profond, si nous voulons réaliser les progrès nécessaires — non seulement sur le plan de la densité syndicale mais aussi de l'avenir de l'économie et de la main-d'œuvre — consistera à changer de point focal et à commencer à travailler agressivement à organiser ces travailleurs, à communiquer avec eux, à les écouter pour comprendre leurs problèmes et commencer à les représenter de manière différente.

C'est une lutte interne et une tâche difficile en raison du visage du leadership syndical. Il y a beaucoup de soutien à la base, mais le visage lui-même doit changer considérablement.

**La présidente :** Est-ce que le Congrès du travail du Canada a envisagé un modèle différent de collaboration avec les pouvoirs publics? Récemment, considérant l'Europe, nous avons vu certaines des initiatives qu'ils ont prises dans le passé et envisageons d'importer — différentes façons de collaborer du fait de cette nouvelle dynamique. Participez-vous à l'une ou l'autre de ces réflexions ou initiatives?

**M. Flecker :** Je suis dans mon poste depuis 24 mois, 10 jours et sept heures. Ce n'est pas très long et il faut en tenir compte. Ce que j'ai vu qui me paraît différent, c'est davantage de dialogue avec des ministres et sous-ministres particuliers sur des points précis — par exemple, le Programme des travailleurs étrangers du gouvernement.

Nous rencontrons régulièrement depuis l'automne dernier les responsables de ce dossier et discutons avec eux de toute une série de conséquences, dont la moindre n'est pas un problème d'équité. Le fait de pouvoir mettre nos préoccupations au centre de la discussion et de dialoguer plus directement à une table commune est un signe positif, même si nous avons des points de vue très différents sur la question. Je pense que c'est une meilleure façon que de simplement lancer nos critiques de loin, comme c'était le cas avant mon arrivée.

**La présidente :** Merci, monsieur Flecker, d'être venu nous rencontrer ce soir. Vous nous avez certainement apporté une optique différente et élargi nos discussions et nos évaluations. Je ne sais pas si votre exposé était impertinent, comme l'a dit le sénateur Munson, mais il était certainement stimulant. Vous nous avez fourni quelques idées concrètes que nous pouvons examiner. Merci de la patience avec laquelle vous nous avez attendu et merci de votre contribution.

La séance est levée.

*Department of Justice Canada:*

Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office;

Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems;

Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section.

*Canadian Labour Congress:*

Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department.

*Ministère de la Justice Canada :*

Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale;

Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière d'emploi, Section de la planification des ressources humaines et de l'équité en matière d'emploi et systèmes;

Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et reconnaissance.

*Congrès du travail du Canada :*

Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, December 3, 2007**

*Public Service Commission of Canada:*

Maria Barrados, President;

Joanne Lalonde, Acting Director General, National Client Services Directorate;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

*Center for Research-Action on Race Relations:*

Fo Niemi, Director General.

*National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:*

Igho Natufe, President;

Adelaida Bustamante, Chief Administrative Officer.

**Monday, December 10, 2007**

*Canada Public Service Agency:*

Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal;

Angela Henry, Acting Director, Diversity Policy, Public Service Renewal and Diversity Branch.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 3 décembre 2007 :**

*Commission de la fonction publique du Canada :*

Maria Barrados, présidente;

Joanne Lalonde, directrice générale intérimaire, Direction des services à la clientèle nationale;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

*Centre de recherche-action sur les relations raciales :*

Fo Niemi, directeur général.

*Conseil national de minorités visibles de la fonction publique fédérale :*

Igho Natufe, président;

Adelaida Bustamante, agente administrative principale.

**Le lundi 10 décembre 2007 :**

*Agence de la fonction publique du Canada :*

Karen Ellis, vice-présidente principale, Renouvellement de la main d'œuvre et du milieu de travail;

Angela Henry, directrice intérimaire, Politiques sur la diversité  
Direction générale du renouvellement de la fonction publique  
de la diversité.

*(Suite à la page précédente)*



A1  
IC32  
H76



Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, February 4, 2008  
Monday, February 11, 2008

Le lundi 4 février 2008  
Le lundi 11 février 2008

### Issue No. 2

### Fascicule n° 2

#### Third meeting on:

Employment equity in the  
federal public service

#### Troisième réunion concernant :

L'équité en matière d'emploi dans la  
fonction publique fédérale

and

#### First meeting on:

Issues relating to human rights and, *inter alia*,  
to review the machinery of government dealing  
with Canada's international and national  
human rights obligations

et

#### Première réunion concernant :

L'évolution de diverses questions ayant traits aux  
droits de la personne et à examiner, entre autres choses,  
les mécanismes du gouvernement pour que le Canada  
respecte ses obligations nationales et internationales  
en matière de droits de la personne

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	Lovellace Nicholas
* Hervieux-Payette, P.C.	Munson
(or Tardif)	Oliver
Jaffer	Poy
Kinsella	
* LeBreton, P.C.	
(or Comeau)	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

Substitution pending for the Honourable Senator Pépin  
(February 6, 2008).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	Lovellace Nicholas
* Hervieux-Payette, C.P.	Munson
(ou Tardif)	Oliver
Jaffer	Poy
Kinsella	
* LeBreton, C.P.	
(ou Comeau)	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Pépin  
(le 6 février 2008).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 21, 2007:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Thirty-seventh Parliament, the Thirty-eighth Parliament and the First session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité au cours de la trente-septième législature, de la trente-huitième législature et de la première session de la trente-neuvième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 4, 2008  
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Jaffer, Munson, Oliver and Poy (5).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee continued its consideration of employment equity in the federal public service. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

### WITNESSES:

#### *Canadian Human Rights Commission:*

Jennifer Lynch, Chief Commissioner;  
Hélène Goulet, Secretary General;  
Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services Division;  
Natalie Dagenais, Director, Investigations Division;  
Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division.

#### *Public Service Alliance of Canada:*

Lisa Addario, Employment Equity Officer;  
Ed Cashman, Regional Executive Vice-President.

#### *Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Gary Corbett, Vice-President;  
Al Ravjani, Ontario Regional Director and Chair of the Human Rights in the Workplace Committee;  
Allison Pilon, Research Officer.

#### *As individuals:*

Mark Persaud;  
James C. Morton.  
The chair made an opening statement.

Ms. Lynch made a statement and, together with Ms. Goulet, Mr. Dufresne, Ms. Dagenais and Mr. Dei, answered questions.

At 6:10 p.m., the committee suspended.

At 6:17 p.m., the committee resumed.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 4 février 2008  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 6, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Jaffer, Munson, Oliver et Poy (5).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

### TÉMOINS :

#### *Commission canadienne des droits de la personne :*

Jennifer Lynch, présidente;  
Hélène Goulet, secrétaire générale;  
Philippe Dufresne, directeur et avocat-conseil, Services du contentieux;  
Natalie Dagenais, directrice, Division des enquêtes;  
Alex Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en matière d'emploi.

#### *Alliance de la fonction publique du Canada :*

Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi;  
Ed Cashman, vice-président exécutif régional.

#### *Institut professionnel de la fonction publique du Canada :*

Gary Corbett, vice-président;  
Al Ravjani, directeur régional pour l'Ontario et président du Comité des droits de la personne en milieu de travail;  
Allison Pilon, agente de recherche.

#### *À titre personnel :*

Mark Persaud;  
James C. Morton.  
La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Lynch fait une déclaration puis, aidée de Mmes Goulet et Dagenais, ainsi que de MM. Dufresne et Dei, répond aux questions.

À 18 h 10, la séance est interrompue.

À 18 h 17, la séance reprend.

Ms. Cashman and Mr. Corbett each made a statement and, together with Ms. Addario, Mr. Ravjani and Ms. Pilon, answered questions.

At 7:06 p.m., the committee suspended.

At 7:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Persaud made a statement and, together with Mr. Morton, answered questions.

At 7:48 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, February 11, 2008  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Jaffer, Munson and Oliver (5).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee began its consideration of issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

*Foreign Affairs and International Trade Canada:*

Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau;

Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights Section, Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division.

*Amnesty International Canada:*

Alex Neve, Secretary General.

*Rights and Democracy:*

Jean-Paul Hubert, Interim President;

Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

The chair made an opening statement.

Ms. Dion made a statement and, together with Mr. Sinclair, answered questions.

At 6:13 p.m., the committee suspended.

MM. Cashman et Corbett font chacun une déclaration puis, aidés de Mmes Addario et Pilon, ainsi que de M. Ravjani, répondent aux questions.

À 19 h 6, la séance est interrompue.

À 19 h 10, la séance reprend.

M. Persaud fait une déclaration puis, aidé de M. Morton, répond aux questions.

À 19 h 48, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 11 février 2008  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Jaffer, Munson et Oliver (5).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité entreprend son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS :

*Affaires étrangères et Commerce international Canada :*

Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de la personne;

Robert Sinclair, directeur adjoint, Section des droits de la personne, Direction des droits de la personne, égalité des sexes, santé et population.

*Amnistie internationale Canada :*

Alex Neve, secrétaire général.

*Droits et démocratie :*

Jean-Paul Hubert, président intérimaire;

Lloyd Lipsett, adjoint principal du président.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Dion fait une déclaration puis, aidée de M. Sinclair, répond aux questions.

À 18 h 13, la séance est interrompue.



At 6:15 p.m., the committee resumed.

Mr. Neve and Mr. Hubert each made a statement and, together with Mr. Lipsett, answered questions.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

À 18 h 15, la séance reprend.

MM. Neve et Hubert font chacun une déclaration puis, aidés de M. Lipsett, répondent aux questions.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 4, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m. to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, this is the Standing Senate Committee on Human Rights. We are here to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices in the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

We have heard from the Public Service Commission of Canada, other related agencies, members of the public and other organizations. We are continuing our study today. We are pleased to have received a very good response from the Canadian Human Rights Commission. We have here with us Jennifer Lynch, Chief Commissioner. I will let you introduce your colleagues from the commission. I trust you have an opening statement. You have been advised of our study and no doubt know of our recent report.

**Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission:** Thank you. My colleagues and I are pleased to have been invited here as part of your study on employment equity and discrimination in the Public Service of Canada.

On my right is Hélène Goulet, Secretary General of the Canadian Human Rights Commission. On her right is Natalie Dagenais, Director, Investigation Division. On my left is Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division. To his left is Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services Division.

Your committee is the only parliamentary committee dedicated solely to human rights. Obviously, the commission and the committee share many common interests. I hope this will be the beginning of an ongoing dialogue.

In this, my first appearance before your committee, I will begin by situating our work in employment equity within our broader mandate and then move on to provide you with some specific updates on our own progress and challenges in employment equity. I look forward to responding to any questions you may have.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 4 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 6, pour examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, bienvenue au Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Nous sommes ici pour examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

Nous avons recueilli des témoignages de la Commission de la fonction publique du Canada, d'organismes connexes, de membres du public et d'autres organisations. Nous poursuivons notre étude aujourd'hui. Nous sommes heureux que la Commission canadienne des droits de la personne ait accepté notre invitation. Nous avons avec nous Jennifer Lynch, présidente de la commission. Je vais vous laisser le soin de présenter vos collègues. Je suppose que vous avez une déclaration liminaire. Vous avez été informée de notre étude et êtes sans aucun doute au courant de notre récent rapport.

**Jennifer Lynch, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne :** Merci. Mes collègues et moi sommes heureux de comparaître aujourd'hui dans le cadre de votre étude sur l'équité en matière d'emploi et la discrimination dans la fonction publique du Canada.

À ma droite se trouve Hélène Goulet, secrétaire générale de la Commission. À sa droite, vous apercevez Natalie Dagenais, directrice responsable des enquêtes. À ma gauche, il y a Alex Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en matière d'emploi. À la gauche d'Alex, vous voyez Philippe Dufresne, notre directeur du contentieux.

Votre comité est le seul comité parlementaire qui se consacre uniquement aux droits de la personne. Évidemment, la Commission et le Comité ont en commun de nombreux intérêts. J'espère que nous marquons aujourd'hui le début d'un dialogue permanent.

Pour mon premier témoignage devant le comité, je vais d'abord situer notre travail concernant l'équité en emploi dans le contexte du mandat général qui est le nôtre, puis je ferai le point en particulier sur certains des progrès que nous réalisons et certains des défis que nous avons à relever à cet égard. Je suis disposée à répondre à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.



First, with respect to our broader mandate, our founding legislation is the Canadian Human Rights Act, CHRA. It inspires a vision for Canada where all individuals should have an opportunity equal with other individuals to make for themselves the lives they are able and wish to have, free from discrimination.

[Translation]

Under the CHRA, our mandate includes resolving human rights disputes and fostering public understand and commitment for human rights through education, policy development and research.

In addition, of course, we have a compliance enforcement mandate under the Employment Equity Act. The two acts, taken together, give us the opportunity to work toward leading shifts in systemic discrimination and society change.

How do we accomplish this? About 100 federal departments and agencies and about 500 private sector employers are within our jurisdiction.

[English]

When I arrived as the new chief commissioner 10 months ago, I was pleased to join a modern organization well structured to undertake its mandate and supported by an enormously talented and dedicated staff.

We organize our work in three core areas: dispute resolution; knowledge development; and discrimination prevention, which includes our employment equity work.

Our Dispute Resolution Branch receives and processes complaints of discrimination on the 11 grounds in our act. In recent years, we have modernized our approach to better meet the needs of those who access our services. Our objective is to resolve disputes in a non-adversarial manner and at the earliest possible stage while ensuring that the public interest is addressed.

The accessibility of our dispute resolution process is a key consideration. Our act requires us to perform a type of triage before dealing with any complaint, to deal only with those within our specific jurisdiction and to not deal with those where grievance or review procedures are otherwise reasonably available. This can be confusing for an anxious person who calls in with a concern. We have designed our intake procedures to be sensitive to this and to provide information and options where possible.

To provide opportunities for mediation or conciliation at every stage of the process is a key part of our dispute resolution system. We have experienced considerable success with this. Once a complaint is determined to be within the jurisdiction of the commission, about half are settled.

Premièrement, en ce qui concerne notre mandat général, notre texte fondateur est la Loi canadienne sur les droits de la personne, la LCDP. Celle-ci évoque une vision d'un Canada où chacun a les mêmes possibilités de construire pour lui-même la vie dont il peut et dont il veut jouir, à l'abri de toute discrimination.

[Français]

D'après la LCDP, notre mandat consiste notamment à régler les différends en matière de droits de la personne et à sensibiliser le public à la question de ces droits par le truchement de l'éducation, de l'élaboration de politiques et de la recherche.

En outre, bien entendu, nous prenons en charge la fonction de contrôle d'application de la loi prévue dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Ensemble, c'est deux lois nous permettent de jouer un rôle marquant pour contrer la discrimination systémique et encourager l'évolution de la société.

Comment y parvenons-nous? Une centaine de ministères et d'organismes fédéraux ainsi qu'environ 500 employeurs du secteur privé entrent dans notre champ d'action.

[Traduction]

Au moment d'assumer la présidence de la Commission, il y a dix mois de cela, j'étais très heureuse de me joindre à une organisation moderne, bien structurée, apte à exercer son mandat et comptant sur l'appui d'un personnel dévoué au talent extraordinaire.

Nous divisons notre travail en trois catégories : le règlement des différends, le développement de connaissances et la prévention de la discrimination, qui englobe notre travail concernant l'équité en emploi.

Notre Direction générale du règlement des différends reçoit et traite les plaintes de discrimination fondées sur les 11 motifs énoncés dans notre loi habilitante. Ces dernières années, nous avons modernisé notre approche afin de mieux répondre aux besoins de ceux qui se prévalent de nos services. Notre objectif consiste à régler les différends sans antagonisme au premier stade possible, tout en nous assurant de protéger l'intérêt public.

L'accessibilité de notre processus de règlement des différends est une considération clé. Du fait de notre loi habilitante, nous devons procéder à une sorte de « triage » avant de traiter toute plainte — de manière à retenir seulement les plaintes qui relèvent de notre champ d'action particulier, et non pas celles que le recours à d'autres procédures de grief ou d'examen, dans la mesure où elles sont raisonnablement accessibles, permettrait de régler. Or, cela peut être déroutant pour la personne anxieuse qui nous appelle pour signaler un problème. À cet égard, nous avons conçu des procédures bien adaptées à une telle situation; dans la mesure du possible, nous donnons des renseignements pertinents à la personne, notamment sur les options dont elle dispose.

Donner l'occasion de recourir à la médiation ou la conciliation à tous les stades du processus représente un élément clé de notre système de règlement des différends. Cela nous a valu un succès considérable. Environ la moitié des plaintes sont déjà réglées au moment où on détermine qu'elles entrent dans notre champ d'action.

Time-consuming investigations and continuing confrontation are minimized through the settlement process. Settlements often lead to a process of healing, as well as systemic changes within organizations.

We are getting better and faster at processing cases. The average age of cases has dropped from 25 months in 2002 to 9.1 months today.

If a case is not settled after an investigation, it goes to the commission for a decision. The commission has two statutory options: It can dismiss a case if it concludes the evidence does not support the allegations; or it can refer the case for a hearing before the Canadian Human Rights Tribunal. About one in seven cases is referred to the tribunal, and many of these are resolved through mediation at the tribunal.

Commission lawyers participate in tribunal mediation and hearings that have a strong public interest. When hearings are held, they often result in decisions that advance human rights law in important ways.

I will next describe our work in the knowledge centre.

*[Translation]*

A second key area of commission activity is knowledge development. Through research, policy development and special initiatives, we ensure that the Commission can get ahead of emerging and evolving issues, providing research-based advice, and informing and influencing public debate.

Another core activity for us is discrimination prevention. Our prevention activities are aimed at influencing a positive shift in the culture of human rights within those organizations that we regulate. More than one million employees come under our jurisdiction. The commission works with employers to create and strengthen their internal processes for managing human rights issues and to implement training and policies with the aim of preventing workplace discrimination. The commission has entered into memoranda of understanding with many key employers. Cooperation in this regard has been excellent and productive.

*[English]*

It is within our Discrimination Prevention Branch that our employment equity mandate is implemented. We do this through our audit role within the Employment Equity Act. This act requires employers to address systemic discrimination by taking measures to remove barriers to the employment of the four designated groups.

The goal is to achieve the same level of representation, within each organization, as the level of availability by qualified groups in Canadian society.

Le processus de règlement permet de réduire au minimum les longues enquêtes et les affrontements constants. Le règlement débouche souvent sur un processus de guérison aussi bien que sur une évolution systémique à l'intérieur d'une organisation.

Nous parvenons à mieux traiter les affaires, et plus rapidement. Le délai moyen de traitement des cas est passé de 25 mois en 2002 à 9,1 mois aujourd'hui.

Si une affaire n'est pas réglée après une enquête, la commission est appelée à rendre une décision. La loi lui autorise à cet égard deux options : la commission peut rejeter une cause si elle conclut que la preuve ne confirme pas le bien-fondé des allégations; ou elle peut renvoyer l'affaire devant le Tribunal canadien des droits de la personne. C'est une affaire sur six environ qui est renvoyée au tribunal. Bon nombre des causes ainsi déferées se règlent au moyen de la médiation au tribunal en question.

Les avocats de la Commission participent au travail de médiation et aux audiences du tribunal dans la mesure où ces dernières suscitent un intérêt public marqué. Les audiences débouchent souvent sur une décision qui fait progresser le droit en la matière de façons importantes.

Je vais maintenant décrire notre travail au centre de connaissances.

*[Français]*

Le deuxième grand secteur d'activités de la Commission est le développement des connaissances. Par la recherche, l'élaboration de politiques et des projets spéciaux, nous veillons à ce que la commission puisse demeurer à l'affût des questions nouvelles et changeantes, prodiguer des conseils fondés sur des recherches ainsi qu'informer et orienter le débat public.

La prévention de la discrimination représente pour nous une autre grande activité. Nos activités de prévention visent à moduler positivement la culture des droits de la personne au sein des organisations que nous réglementons. Plus d'un million d'employés entrent dans notre champ d'action. La Commission travaille auprès des employeurs afin de créer et de renforcer leur processus interne de gestion des questions relatives aux droits de la personne et d'implanter une formation et des politiques visant à prévenir la discrimination en milieu de travail. La Commission a conclu un protocole d'entente avec bon nombre d'employeurs importants. La coopération à cet égard s'est révélée excellente et productive.

*[Traduction]*

C'est à l'intérieur de notre Direction générale de la prévention de la discrimination que s'exerce notre mandat pour ce qui touche l'équité en emploi. Le rôle de vérification qui nous a ainsi été imparti relève de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Cette loi exige des employeurs qu'ils luttent contre la discrimination systémique en adoptant les mesures voulues pour éliminer les obstacles à l'emploi des quatre groupes désignés.

Le but consiste à en arriver au même degré de représentation, au sein de chaque organisation, que le taux de disponibilité des membres du groupe qualifiés au sein de la société canadienne.



Employers under the Employment Equity Act must comply with nine statutory requirements, such as the collection of workforce information, the determination of underrepresentation and a review of employment systems. They must develop an employment equity plan explaining the steps they are taking to meet their statutory obligations.

Initially compliance was voluntary, but, in 1995, Parliament revised the act and mandated the CHRC to ensure that those obligations were enforced through audits.

The commission has a two-stage audit process: Initially, a preliminary audit is conducted to identify the extent to which the employer is complying with the act. To be in compliance the employer must have a plan to eliminate barriers and gaps in the work place. For those areas where there is non-compliance, we negotiate undertakings. Later, we conduct a second progress audit to determine whether the employer has made efforts to achieve progress in increasing representation of the designated groups. If it deems necessary to do so, the commission can seek enforcement through the Employment Equity Review Tribunal.

The experience of the commission in conducting compliance audits illustrates some of the challenges in accomplishing the aims of the Employment Equity Act. Since 1996, the commission has undertaken initial audits of 252 employers. In only a few audits did we find the employer to be compliant without negotiations of undertakings after the preliminary audit.

Here are the statistics on compliance: 90 per cent of employers came into compliance only after the commission had both completed the preliminary audit and reached agreement with the employers to undertake corrective measures.

The balance, about 10 per cent, required commencement of enforcement measures by the commission before employers agreed to take the required measures.

*[Translation]*

After the preliminary audit, the commission monitors the progress of employers in achieving their short-term hiring goals and long-term representation goals. Our monitoring activities show that few organizations have met all their short-term hiring goals. This demonstrates that employers have yet to fully take on their responsibilities under the act.

On a more positive note, there is evidence that audits conducted by the commission contribute to increasing the representation of the designated groups in the public service. However, representation of visible minorities remains below labour market availability. The positive impact of audits is diminished by the fact that the Commission is unable to carry out

Sous le régime de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, les employeurs doivent se conformer à neuf exigences comme recueillir des informations sur leurs effectifs, déterminer le taux de sous-représentation et examiner les systèmes d'emploi. Ils doivent également mettre au point un plan d'équité en emploi qui explique les mesures qu'ils entendent prendre pour s'acquitter de leurs obligations réglementaires.

Au départ, le respect de la loi était volontaire, mais, en 1995, le Parlement a révisé la loi et donné pour mandat à la CCDP de s'assurer, au moyen de vérifications, que les employeurs respectent leurs obligations.

La Commission applique un processus de vérification en deux étapes : premièrement, une vérification préliminaire permet de déterminer la mesure dans laquelle l'employeur se conforme à la loi. Pour être jugé conforme, l'employeur doit avoir en place un plan visant à éliminer les obstacles et les écarts en milieu de travail. Là où l'employeur ne respecte pas la loi, nous négocions avec lui. Plus tard, nous procédons à une enquête de suivi visant à déterminer si l'employeur a fait des progrès au chapitre de l'accroissement du taux de représentation des groupes désignés parmi ses employés. Si elle juge qu'il est nécessaire de le faire, la commission peut recourir au Tribunal de l'équité en matière d'emploi pour faire respecter la loi.

L'expérience de la Commission relativement aux vérifications de la conformité avec la loi fait voir certains des problèmes que pose la réalisation des desseins de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Depuis 1996, la Commission a réalisé une vérification initiale auprès de 252 employeurs. Ce n'est que dans une poignée de cas que nous avons constaté que l'employeur se conformait à la loi, sans qu'il y ait eu négociation d'engagements après la vérification préliminaire.

Voici les statistiques établies à propos de la conformité avec la loi. Dans 90 p. 100 des cas, l'employeur s'est mis à observer la loi seulement après que la commission a réalisé la vérification préliminaire et s'est entendu avec lui pour qu'il adopte des mesures correctives.

Le reste — environ 10 p. 100 — a dû faire l'objet de mesures d'exécution de la part de la commission avant que les employeurs n'acceptent d'adopter les mesures requises.

*[Français]*

Après la vérification préliminaire, la Commission surveille la progression de l'employeur quand il s'agit d'atteindre les objectifs d'embauche à court terme et les objectifs de représentation à long terme. Nos activités de contrôle nous font voir que peu d'organisations parviennent à atteindre tous leurs objectifs d'embauche à court terme. Cela prouve que les employeurs n'assument pas encore pleinement leurs responsabilités sous le régime de la loi.

Sur une note plus positive, il y a lieu de croire que les vérifications réalisées par la Commission favorisent un accroissement du taux de représentation des membres des groupes désignés au sein de la fonction publique. Cependant, le taux de représentation des minorités visibles demeure en deçà de leur taux de disponibilité sur le marché du travail. L'impact positif

audits as quickly as we would like. The workload has increased: the number of employers subject to the Act has gone up by nearly 50% since 1997. Meantime, we have less resources dedicated to conducting audits today than we had in 1997. To address this issue, the commission has reorganized to meet the demands of the changing environment. A new audit process is being implemented. The response from employers subject to the new process has been very positive.

We are currently conducting an objective review of our resource structure to ensure that we are utilizing resources for maximum effectiveness.

[English]

As the committee has rightly highlighted, the level of representation of visible minorities in the Public Service of Canada is unacceptable. Clearly, as your committee's report from last February put it, we are not there yet; indeed, we are not even near there yet. Why is this so?

In your committee's preliminary report, you concluded that a key problem was corporate culture, an integral part of the way the federal public service operates. I completely agree. As our audit experience shows, far too often we have to lead employers reluctantly along the path of employment equity. Rather than seeing employment equity as integral to values and strategic outcome, too often departments see it as another burdensome requirement that has to be met.

Employment equity should not be seen as something within the job description of an employment equity manager to be monitored as a statistic. Rather, achieving employment equity should be articulated in the organization's vision, values and objectives and be supported both in its business plans and through institutionalized incentives, such as performance measurement and accountabilities for all managers. To some extent, the private sector has matured its understanding and appreciation of employment equity. Some private sector employers see employment equity not as an imposition but rather as good business. They realize that having a work force that represents the diversity of their customers helps them to better serve the clientele and maximize profits.

As the recently released 2006 census data reconfirms, Canada is one of the most multi-ethnic, multi-racial nations in the world. In order to better serve all Canadians, our public service must reflect that reality. Having a work force that represents Canadian diversity will help departments to better serve all Canadians.

My colleagues and I would be pleased to answer your questions.

des vérifications est diminué par le fait que la commission n'arrive pas à effectuer ces vérifications aussi rapidement qu'elle voudrait le faire. Le volume de travail a augmenté, le nombre d'employeurs assujettis à la loi s'étant accru de près de 50 p. 100 depuis 1997. Ainsi, nous comptons sur moins de ressources pour la réalisation des vérifications aujourd'hui qu'en 1997. Pour régler le problème, la Commission s'est réorganisée afin de s'adapter aux exigences d'un milieu changeant. Un nouveau processus de vérification est en train d'être implanté. Les employeurs assujettis au nouveau processus réagissent très favorablement.

En ce moment, nous menons un examen objectif de notre structure de ressources pour nous assurer que nous employons nos ressources avec un maximum d'efficacité.

[Traduction]

Comme le Comité l'a souligné à juste titre, le degré de représentation des minorités visibles au sein de la fonction publique du Canada n'est pas acceptable. De toute évidence, comme vous le disiez vous-même dans votre rapport de février, nous ne sommes pas encore parvenus au but. De fait, nous ne nous en approchons même pas. Pourquoi?

Dans le rapport préliminaire de votre comité, vous avez conclu que le problème résidait principalement dans la culture organisationnelle, qu'il faisait partie intégrante de la façon dont la fonction publique fonctionne. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Comme l'expérience des vérifications le montre, beaucoup trop souvent, nous devons pousser des employeurs récalcitrants sur le chemin de l'équité en emploi. Plutôt que de voir l'équité comme faisant partie des valeurs et des résultats stratégiques, les ministères y voient trop souvent une autre de ces exigences qu'il faut supporter.

L'équité en emploi ne devrait pas être assimilée à une tâche qui appartient à un gestionnaire de l'équité en emploi, à un contrôle destiné à alimenter les statistiques. La réalisation de l'équité en emploi devrait plutôt figurer dans la vision, les valeurs et les objectifs mêmes de l'organisation; elle devrait être appuyée à la fois dans le plan d'activités et au moyen de mesures incitatives officielles, comme les mesures du rendement et les comptes à rendre de tous les gestionnaires. Dans une certaine mesure, le secteur privé a mûri et appris à mieux comprendre et apprécier l'équité en emploi. Certains employeurs du secteur privé voient l'équité en emploi non pas comme quelque chose d'imposé, mais plutôt comme une bonne pratique. Ils se rendent compte du fait qu'un effectif représentatif de la diversité de leur clientèle les aide à mieux servir la clientèle et à maximiser les profits.

Comme le confirment les données du recensement de 2006 publiées récemment, le Canada figure parmi les pays les plus diversifiés du monde sur le plan ethnique et racial. Afin de mieux servir tous les Canadiens, notre fonction publique doit refléter cette réalité. Disposer d'un effectif qui représente la diversité canadienne aidera les ministères à mieux servir tous les Canadiens et Canadiennes.

Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.



**Senator Poy:** Ms. Lynch, it sounds as though you have a huge mandate. I would like to figure out how your audit is done. Maria Barrados was here from the federal public service, and she said exactly what you said, that in the visible minority group, the percentage has gone down.

When do you do your audit? Obviously, they are doing it too. Is there an overlap?

**Ms. Lynch:** To begin with, employment equity audits, also known as compliance reviews, are conducted by the commission in an independent and systematic manner on employers to ensure that they are fulfilling their obligations under the Employment Equity Act. The employers' obligations are detailed in the act and include identifying and eliminating employment barriers, instituting positive policies and practices, and making reasonable accommodations. For implementation, employers are expected to collect information, conduct an analysis and conduct a full review of their systems, policies and practices to identify barriers.

They are required to prepare an employment equity plan. It must specify the positive practices and policies in the short term for hiring, training, promotion and retention. In addition, it must specify specific measures for eliminating barriers, establishing a timetable, establishing short-term numerical goals for hiring and promotion, set out longer-term goals, et cetera.

We regulate all government departments and agencies, and those private sector employers in telecommunications, transportation and financial industries, federally regulated industries, who have 100 or more employees. Those employers increase in number as companies are founded or have more than 100 employees. They are to have an employment equity plan, as I have just described, and we can go in to start auditing after two years.

That being the case, we start with what we call an "initial audit." We go in to see if they are in compliance, which really means whether they have an employment equity plan. It is not whether they are reaching their numerical goals yet. The act allows them to establish short-term goals, which is defined as one to three years. If we see the picture developing, they have two years after forming to having more than 100 employees in the private sector, and then of course they would normally pick the three-year part of the one to three years for their short-term goals.

We then do a preliminary report as to whether they are in compliance. After a period of time, we will go back and conduct a progress audit to determine how they are doing if they have made reasonable efforts. Section 12 of the act states that every employer will make all reasonable efforts to implement its employment equity plan and monitor implementation. We do a progress audit after that. This is our role and what we do.

**Le sénateur Poy :** Madame Lynch, il semble que vous ayez un énorme mandat. Je voudrais savoir comment votre vérification est effectuée. Lors de sa comparution, Maria Barrados, de la Commission de la fonction publique, nous a dit exactement la même chose, c'est-à-dire que la représentation en pourcentage des minorités visibles avait diminué.

Quand pensez-vous effectuer votre vérification? De toute évidence, vous n'êtes pas les seuls à le faire. Y a-t-il un chevauchement entre les deux vérifications?

**Mme Lynch :** Pour commencer, les vérifications de la conformité à l'équité en matière d'emploi, ou tout simplement les vérifications de conformité, sont effectuées par la commission, en toute indépendance et de manière systématique, et visent à s'assurer que les employeurs s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Les employeurs sont tenus de relever les obstacles à l'emploi et de les éliminer, de mettre en œuvre des politiques et des pratiques positives et de faire des accommodements raisonnables. À cet égard, ils devront recueillir de l'information, l'analyser et revoir entièrement leurs systèmes, politiques et pratiques afin de cerner les obstacles.

Il leur incombe de préparer un plan d'équité en emploi. Celui-ci doit préciser les politiques et pratiques positives à court terme en matière d'embauche, de formation, de promotion et de maintien en poste. En outre, il doit décrire en détail les mesures destinées à éliminer les obstacles, à établir un calendrier, à fixer des objectifs numériques à court et à long terme pour l'embauche et la promotion, et cetera.

Nous réglementons tous les ministères et organismes du gouvernement, de même que les employeurs du secteur privé dans le domaine des télécommunications, des transports et des finances, qui sont assujettis aux règles fédérales et qui comptent 100 employés ou plus. Le nombre de ces employeurs augmente à mesure que des sociétés sont créées ou dépassent les 100 employés. Ceux-ci auront deux ans pour élaborer un plan d'équité en emploi, comme je viens de le décrire, après quoi nous amorcerons notre vérification.

Le cas échéant, nous commençons par ce que nous appelons une « vérification initiale ». Nous déterminons s'ils sont en conformité avec la loi, c'est-à-dire s'ils ont au moins un plan d'équité en emploi. À ce moment-là, il ne s'agit pas de savoir s'ils ont atteint les objectifs qu'ils se sont fixés à court terme. Selon la définition qu'en donne la loi, les employeurs disposent d'un à trois ans. Autrement dit, après s'être établis, ils ont deux ans pour avoir plus de 100 employés dans le secteur privé, et bien sûr, ils réaliseront normalement leurs objectifs à court terme au cours de la troisième année.

Nous rédigeons ensuite un rapport préliminaire sur leur conformité. Après un certain temps, nous évaluerons les progrès réalisés afin de déterminer si les efforts qu'ils ont déployés ont porté fruit. L'article 12 de la loi stipule que tout employeur prendra toutes les mesures raisonnables en vue de la mise en œuvre de son plan et assurera le suivi régulier de celle-ci. Nous procédons ensuite à une vérification de suivi. C'est notre rôle et ce que nous faisons.

**Senator Poy:** Is there an overlap? You are actually looking at their report.

**Ms. Lynch:** No. That is what we are doing in terms of auditing. We have the statutory mandate for an audit. In the federal public service, the Treasury Board, via the Canadian Public Service Agency, and the Public Service Commission jointly assume the employers' responsibilities. Therefore, the Public Service Commission is accountable for the appointment of qualified persons, and they audit how departments use these appointment authorities. That is very different from, in essence, the laundry list I read to you of the process that an employer must follow. They are looking within the public service about the appointment of qualified persons, and that is the form of audit that they do.

**Senator Poy:** Where does your commission come in in a case such as that?

**Ms. Lynch:** It does not come in. We have a separate audit related to the numerical goal: Is there an employment equity plan? Does it address the matters listed in the Employment Equity Act? We are not looking at the Public Service Employment Act.

**Senator Poy:** What is happening, now that the only designated group not reaching the goal is the group of visible minorities? Is your job to designate what the employers should be doing?

**Ms. Lynch:** We start with looking for the employment equity plan, and, of course, the employer can announce that they will be engaged in positive practices, positive policies, et cetera.

We have, in our other prevention work, started to build a memorandum of understanding with employers. We have created an employer advisory council. This council gets together to share best practices. We can step forward and help with the opportunity of sharing of best practices. However, as the auditors, we do not ourselves propose practices to them.

**Mr. Dei, the Director of the Employment Equity Compliance Division,** may very well have more he would like to add.

**Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division, Canadian Human Rights Commission:** Because of the audit process we do, we do identify deficiencies that we notice in the audit work. As part of the work we do, we can ask the employers to meet certain requirements, as my chief commissioner has said, which would include deficiencies in hiring practices. We look at positive practices, measures that could be taken; for example, we talk about ways that we can advertise to reach the targeted groups with which we are dealing.

Our work really deals with four designated groups: women, Aboriginals, visible minorities and people with disabilities. We can suggest to the employers that we would prefer that they do certain activities to increase the representation levels. One of the

**Le sénateur Poy :** Y a-t-il un chevauchement? Vous vous penchez actuellement sur leur rapport.

**Mme Lynch :** Non. C'est ce que nous faisons en matière de vérification. C'est le mandat qui nous a été conféré par la loi. Dans la fonction publique fédérale, le Conseil du Trésor, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de la fonction publique, et la Commission de la fonction publique assument conjointement les responsabilités des employeurs. Par conséquent, la Commission de la fonction publique est responsable de la nomination des personnes qualifiées, et elle vérifie comment les ministères se servent de ces pouvoirs de nomination. Essentiellement, c'est très différent des mesures que je vous ai lues que doit prendre un employeur. Elle s'intéresse à la nomination des personnes qualifiées au sein de la fonction publique, et c'est le genre de vérification qu'elle effectue.

**Le sénateur Poy :** Où votre Commission intervient-elle dans un cas comme celui-ci?

**Mme Lynch :** Elle n'intervient pas. Nous avons une vérification distincte liée à l'objectif numérique. Y a-t-il un plan d'équité en emploi? Si oui, traite-t-il de questions énumérées dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi? Notre travail ne relève pas de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

**Le sénateur Poy :** Qu'est-ce qui se passe, maintenant que le seul groupe désigné à ne pas atteindre l'objectif est celui des minorités visibles? Est-ce votre travail de dire aux employeurs ce qu'ils devraient faire?

**Mme Lynch :** Nous commençons par examiner le plan d'équité en emploi et, bien sûr, l'employeur peut annoncer qu'il mettra notamment sur des pratiques et des politiques positives.

Dans le cadre de notre travail de prévention, nous avons commencé à élaborer un protocole d'entente avec les employeurs. Nous avons créé un conseil consultatif des employeurs. Ce conseil se réunit pour partager des pratiques exemplaires. Nous allons intervenir et contribuer à l'échange de meilleures pratiques. Toutefois, il ne nous appartient pas, en tant que vérificateurs, de proposer des pratiques.

**M. Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en matière d'emploi,** a certainement quelque chose à ajouter.

**Alex Dei, directeur, Programme de la conformité à l'équité en matière d'emploi, Commission canadienne des droits de la personne :** Notre processus de vérification nous permet de relever des lacunes. Dans le cadre de notre travail, nous pouvons demander à l'employeur de se conformer à certaines exigences, comme la présidente l'a dit, si nous décelons des lacunes dans ses pratiques d'embauche. Nous nous penchons sur les pratiques positives et les mesures qui pourraient être prises, par exemple, et nous discutons des moyens de rejoindre les groupes cibles dont nous avons besoin.

Notre travail porte vraiment sur quatre groupes désignés : les femmes, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées. Nous pouvons laisser sous-entendre aux employeurs que nous préférierions qu'ils mènent certaines activités pour



key ways to do that is through the elimination of barriers to employment. That is the process we use.

**Senator Poy:** Even if you see the numbers decreasing, there is not really very much you can do. Is that the answer?

**Ms. Lynch:** Our mandate is, first of all, to conduct the audits, and then we can negotiate undertakings if we feel there are deficiencies. If we either cannot negotiate the undertakings or they are breached, we can issue directions. If we issue directions and they are breached et cetera, we can refer to the Employment Equity Review Tribunal.

However, I would like to refer you to subsection 22(2) of the Employment Equity Act, which says:

The Commission shall, in discharging its responsibility under subsection(1), be guided by the policy that, wherever possible, cases of non-compliance be resolved through persuasion and the negotiation of written undertakings pursuant to subsection 25(1) and that directions be issued under subsections 25(2) or (3) and applications for orders be made under subsection 27(2) only as a last resort.

We do the audits, and we negotiate undertakings. Our mandate is more persuasive. A big question at any time is how to define a last resort.

The accountability for increased representation is with the employer, which takes us, within the Canadian public service, to the Treasury Board and the shared responsibility with the Public Service Commission.

**Senator Poy:** Do you normally only deal with the employers? Can employees come to you for dispute resolution?

**Ms. Lynch:** Thank you for that question. Traditionally, we have been known — almost exclusively — to process individual complaints for discrimination, and that is a very large part of the work that we do. That falls under the Canadian Human Rights Act, which seeks to give effect to the principle that every individual has the right, equal with others, to make for themselves the life they wish to and are able to have without discrimination based on 11 grounds. We receive complaints from individuals, and sometimes groups, based on any one of those grounds of discrimination, and we process them through a specific methodology.

Our commission went through a metamorphosis in the last few years. We are very innovative in offering dialogue and mediation, alternative forms of dispute resolution, even before we receive a formal complaint. We have some marvellous success stories about helping people come together to resolve their differences, without the need for a formal complaint. Yes, we do receive individual complaints.

accroître les niveaux de représentation. L'un des principaux moyens d'y arriver est d'éliminer les obstacles à l'emploi. Tel est le processus que nous utilisons.

**Le sénateur Poy :** Même si vous voyez que les chiffres sont à la baisse, il n'y a pas grand-chose que vous puissiez faire, n'est-ce pas?

**Mme Lynch :** Notre mandat consiste, en premier lieu, à procéder à des vérifications. Nous pouvons ensuite négocier des engagements avec les employeurs si nous estimons qu'il y a des lacunes. Si n'arrivons pas à nous entendre ou s'ils ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris, nous pouvons formuler des directives. Ensuite, si les employeurs ne s'y conforment pas, nous pouvons faire appel au Tribunal de l'équité en matière d'emploi.

Toutefois, je voudrais vous renvoyer au paragraphe 22(2) de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, qui se lit comme suit :

Dans l'exercice de la responsabilité que lui confère le paragraphe (1), la Commission est tenue, en cas de non-observation, de mettre en œuvre, dans toute la mesure du possible, une politique de règlement négocié en vue de l'obtention d'un engagement sous le régime du paragraphe 25(1) et de n'avoir recours aux ordres et ordonnances respectivement visés aux paragraphes 25(2) et (3) et 27(2) qu'en dernier lieu.

Nous faisons des vérifications et nous négocions des engagements. Nous avons davantage un rôle de persuasion. La grande question qui revient tout le temps, c'est qu'est-ce qu'on entend par dernier recours?

Il incombe à l'employeur d'accroître la représentation, ce qui nous amène, au sein de la fonction publique du Canada, au Conseil du Trésor et à la responsabilité partagée avec la Commission de la fonction publique.

**Le sénateur Poy :** En général, traitez-vous uniquement avec les employeurs? Les employés s'adressent-ils à vous pour régler leurs différends?

**Mme Lynch :** Je vous remercie pour cette question. Nous avons toujours été reconnus — presque exclusivement — pour traiter les plaintes individuelles de discrimination, et c'est une très grande partie du travail que nous faisons. Nous appliquons la Loi canadienne sur les droits de la personne. Celle-ci repose sur le principe selon lequel tout individu a droit, autant que les autres, de mener la vie qu'il souhaite, et ce, à l'abri de la discrimination. Nous recevons des plaintes de particuliers, et parfois de groupes, fondées sur l'un ou l'autre des 11 motifs de discrimination, et nous les traitons en recourant à des méthodes particulières.

Notre Commission a subi une métamorphose au cours de ces dernières années. Nous sommes très innovateurs. Nous tentons de régler les différends, entre autres, par le dialogue et la médiation, et ce, avant même que nous ne recevions une plainte officielle. Nous avons quelques merveilleux exemples de réussite où nous avons aidé des individus à se réunir pour régler leurs différends, sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte officielle. Oui, nous recevons des plaintes individuelles.

**Senator Poy:** Do individuals go to the provincial human rights commission before coming to you, or can they come directly to you?

**Ms. Lynch:** It is a very complicated area. The Canadian Human Rights Act mandate stems from two things. Is the matter a ground of discrimination enumerated in our act? They are race, age, sex, sexual orientation, religion, national origin, colour, family status, marital status, disability and conviction for an offence for which there has been a pardon. If it is one of those grounds of discrimination and if it relates to an employer or service provider that is either a government department or agency, or one of these employers from a federally regulated industry with more than 100 employees, then we can take the complaint.

We are in Ontario here, so giving that as an example, if a person has an issue and it is one of those grounds of discrimination related to service or employment by one of those organizations, then it comes to us. If it is about something else, it would most likely go to the provincial commission.

**Senator Jaffer:** Thank you very much, Chief Commissioner and all of you. From your comments, we as a committee can see that we are looking at ways to work together to improve the situation. My questions to you will be in that light of how, together, we change. You mentioned a number of issues upon which I may need clarification.

Senator Poy asked you about auditing, and maybe you can explain. Is there an audit for hiring practices?

**Mr. Dei:** I will try to explain it this way. The audit work we do is really geared toward measuring the level of representation, levels that we have for the four different groups. We use nine criteria as per the Employment Equity Act to determine these. To some degree, we do not really go into those levels of specifics. We look to see that the employer has been able to establish to us that they are making efforts, starting to eliminate barriers to employment. Hiring practices, for example, fall in that category. Therefore, yes, we do it in that sense. I do not know if this answers the question.

**Senator Jaffer:** Yes, it does answer the question because how and where they are hired sort of helps to retain people. You do look at that. Is that my understanding?

**Mr. Dei:** Yes, we do.

**Senator Jaffer:** Many words have been used, and I am happy you gave a definition of "discrimination," Chief Commissioner. Could you give a definition of "systemic problems" within the Public Service Commission on these issues of hiring?

**Ms. Lynch:** By all means, we will do our best. This stems from section 10 of our act. Mr. Dufresne, the director of our legal services, will answer.

**Le sénateur Poy :** Est-ce que les gens s'adressent d'abord à vous ou à leur commission provinciale des droits de la personne?

**Mme Lynch :** C'est un domaine très complexe. Le mandat de la Loi canadienne sur les droits de la personne découle de deux choses. S'agit-il d'un des motifs de discrimination énumérés dans la loi, c'est-à-dire la race, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion, l'origine nationale, la couleur, la situation de famille, l'état matrimonial, la déficience et l'état de personne graciée? Si la plainte est fondée sur l'un de ces onze motifs et qu'elle se rapporte à un employeur ou à un fournisseur de services, qui est un ministère ou un organisme gouvernemental, ou l'un de ces employeurs sous réglementation fédérale qui comptent plus de 100 employés, alors nous pouvons la considérer.

Ici en Ontario, par exemple, si une personne estime être victime de discrimination de la part de l'une de ces organisations pour les motifs susmentionnés, elle s'adresse à nous. Autrement, elle ferait probablement appel à la Commission provinciale.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup, madame la présidente et vous tous ici présents. D'après ce que vous dites, en tant que comité, nous cherchons des moyens de travailler ensemble pour améliorer la situation. Mes questions porteront sur les changements que nous pouvons apporter ensemble. Vous avez évoqué un certain nombre de questions sur lesquelles j'aurais besoin de clarification.

Le sénateur Poy vous a interrogé au sujet de la vérification, et vous pourriez peut-être nous donner plus d'explications. Existe-t-il une vérification des pratiques d'embauche?

**M. Dei :** Je vais essayer de l'expliquer de cette manière. Notre travail de vérification est vraiment axé sur la mesure des niveaux de représentation des quatre groupes désignés. À cette fin, nous utilisons les neuf critères prévus dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Dans une certaine mesure, nous n'entrons pas vraiment dans les détails. Nous attendons de voir si l'employeur a déployé des efforts, en commençant par éliminer les obstacles à l'emploi. Les pratiques d'embauche, par exemple, entrent dans cette catégorie. Donc, oui, nous le faisons dans ce sens. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**Le sénateur Jaffer :** Tout à fait, car le mode et le lieu de recrutement contribuent, en quelque sorte, à conserver nos effectifs. Je crois comprendre que vous vous penchez là-dessus. Est-ce que je me trompe?

**M. Dei :** Non.

**Le sénateur Jaffer :** Beaucoup de mots ont été employés, et je suis heureux que vous ayez donné une définition de la « discrimination », madame la présidente. Pourriez-vous définir ce qu'on entend par « problèmes systémiques » au sein de la Commission de la fonction publique concernant l'embauche?

**Mme Lynch :** Bien sûr, nous ferons de notre mieux. Cette situation découle de l'article 10 de notre loi. Je vais laisser le soin à M. Dufresne, le directeur de nos services juridiques, de vous répondre.



**Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services Division, Canadian Human Rights Commission:** The Chief Commissioner mentioned that we have jurisdiction under two acts, the Canadian Human Rights Act and the Employment Equity Act. Under the Canadian Human Rights Act, complaints of discrimination can be filed with the commission either with respect to employment or services. Under employment complaints, individuals may file what we refer to as systemic complaints or policy complaints. Those would be complaints where the allegation is that the discrimination is not solely in a specific case but rather flows from policies or systems and has an impact on a broader group of employees in a given workplace or in a given industry. Pay equity would be an example of a systemic type of discrimination, where the issue is practices that, over time, have an impact against women.

Employment under the Employment Equity Act, when dealing with issues of underrepresentation, also has a systemic aspect to it. However, when we refer to systemic discrimination, we most often talk about, under the Canadian Human Rights Act, complaints under section 10 or other sections that affect a group, an industry or a system.

**Senator Jaffer:** That is very helpful. Can you please tell me, then, what you have identified as the systemic problems for visible minorities under that?

**Mr. Dufresne:** From the standpoint of the Canadian Human Rights Act, we deal with complaints that are filed, so it is difficult to speculate as the types of situations. We have certainly had systemic complaints filed with the commission and referred to tribunal that have given rise to decision of the tribunal. We can think of examples such as policies that have a discriminatory impact on persons with disabilities because it makes it difficult or impossible for persons with disabilities to work in a given workplace, and similar situations involving race or sex. If it has an impact on a group, then that would be identified as a systemic discrimination.

**Senator Jaffer:** Have you identified anything in particular as a systemic discrimination against visible minorities?

**Mr. Dufresne:** We have seen situations, for example, at the Canadian Human Rights Tribunal, such as a decision of the tribunal finding an employer using a criterion such as dismissing or not hiring individuals who are overqualified for the job. A case went to the tribunal where a person who was a visible minority could not get a position. The person was qualified — in fact, was overqualified — for that position, and there was a belief from the employer that because of that overqualification this person would become bored with the job, would be unsatisfied and would have a tendency to leave, which would be a problem for the employer with respect to maintaining staff and limiting turnover. In this case we, the commission, participated, made submissions, brought in an expert and the evidence was accepted at the tribunal that a criterion such as that, although it appeared

**Philippe Dufresne, directeur et avocat-conseil, Division des services du contentieux, Commission canadienne des droits de la personne :** La présidente de la Commission a indiqué que nous exerçons nos pouvoirs en vertu de deux lois, soit la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Au sens de la Loi canadienne sur les droits de la personne, les plaintes de discrimination peuvent être déposées auprès de la commission, qu'elles portent sur l'emploi ou la prestation de services. Conformément à la Loi sur l'équité en matière d'emploi, les personnes peuvent déposer ce que nous appelons des « plaintes systémiques ou relatives à des politiques ». Dans ce cas, la discrimination résulte de politiques ou de systèmes et ne touche pas qu'une seule personne, mais plutôt un large groupe d'employés dans un lieu de travail ou un secteur d'activité donné. L'équité salariale serait un exemple de discrimination systémique, puisque des pratiques, au fil du temps, ont désavantagé les femmes.

En vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, les problèmes de sous-représentation comportent aussi un aspect systémique. Cependant, quand on parle de discrimination systémique, conformément à la Loi canadienne sur les droits de la personne, il est plus souvent question de plaintes déposées en vertu de l'article 10 ou d'autres articles qui ont une incidence sur un groupe, un secteur d'activité ou un système.

**Le sénateur Jaffer :** C'est très utile. Pourriez-vous me dire ce que vous avez relevé comme problèmes systémiques relativement aux minorités visibles?

**M. Dufresne :** Du point de vue de la Loi canadienne sur les droits de la personne, nous nous occupons des plaintes qui sont déposées; il est donc difficile de spéculer sur les types de situations. Nous avons certainement reçu des plaintes systémiques, à la Commission, que nous avons renvoyées au tribunal afin qu'il prenne une décision. Nous pouvons penser à des politiques qui ont un effet discriminatoire sur les personnes handicapées, par exemple, lorsqu'il est difficile, voire impossible, pour elles de travailler dans un lieu de travail donné, et à d'autres situations similaires impliquant la race ou le sexe. Si la discrimination a un impact sur un groupe, on peut considérer qu'il s'agit d'une discrimination systémique.

**Le sénateur Jaffer :** Avez-vous remarqué une discrimination systémique à l'égard des minorités visibles?

**M. Dufresne :** Nous avons vu des situations, par exemple, au Tribunal canadien des droits de la personne, où un employeur se justifiait en disant qu'il avait congédié ou refusé d'embaucher des personnes parce qu'elles étaient surqualifiées pour le poste. Une affaire a été portée devant le tribunal au sujet d'une personne, appartenant à une minorité visible, qui n'avait pas pu obtenir un poste. La personne était qualifiée — en fait, surqualifiée — pour le poste, et l'employeur croyait qu'elle se lasserait de son travail et finirait par partir, compte tenu de sa surqualification, ce qui poserait problème à l'employeur, s'il veut maintenir son personnel et limiter le roulement. Dans ce cas, la Commission est intervenue et a présenté des arguments, a fait venir un expert et a réussi à prouver au tribunal qu'une telle justification, même si elle semblait objective, a eu un impact négatif sur les minorités

neutral, had an adverse impact on visible minorities because visible minorities tended to be overqualified for jobs, for which there were a number of reasons. This was identified as a problem. This decision of the tribunal now states that it is against the Canadian Human Rights Act to use such a criterion.

**Senator Jaffer:** Your paper, Chief Commissioner, has been very useful. I know we will be referring to it. On page 7, the last paragraph, on a very positive note you say that there has been improvement in the representation of designated groups. Unfortunately, we cannot have the same kind of joy about visible minorities.

Have you identified why visible minorities are falling backwards rather than moving forward?

**Ms. Lynch:** I will start by saying that it is not within our mandate to identify why. Many witnesses who have come here have given their opinions about the reasons why there is this gap. Some of the reports, such as *Embracing Change*, for example, had some useful recommendations. In my opening remarks, I referred to something I have not heard referred to exactly that way before when I talked about institutionalized incentives.

An example of an institutionalized incentive would be when you build into the performance bonuses of deputy ministers; yet there are a number of other institutionalized incentives that could be brought to bear, some of them more in the form of encouragement rather than enforcement, if you will. For example, we know organizational change can be brought about when people are encouraged to engage in pledges or commitments. We have seen that most recently with Indian and Northern Affairs Canada and the Assembly of Manitoba Chiefs, where Indian and Northern Affairs Canada has committed to hire 50 per cent Aboriginals. That type of pledge or commitment can be key.

I would like to introduce the language of integrating employment equity into daily practice. Departments can have overarching articulations of this; for example, rewording mission statements of values, and even such small things as standing agenda items to check on how we are doing so it is not an annual, sudden thing.

The recognition and awards are also important. Of course, there can be other creative financial incentives that are not necessarily tied to pay. That is something that I might suggest be looked at: other forms of institutionalized incentives other than just performance pay.

Might I have a couple of minutes to touch on culture change? We talk about the need for a change of culture. Most of the dialogue on this has been around what I might call one of the least inspiring drivers of change, which is compliance. I often talk about drivers for change as the five Cs: compliance, cost, competition, crisis and culture.

When we talk about compliance, that would be, for example, our role, employment equity audits. This is what we have mostly been relying on. We have been saying that this is the requirement

visibles parce que celles-ci avaient tendance à être surqualifiées pour les emplois, pour toute sortes de raisons. Ceci a été considéré comme un problème. Cette décision du tribunal indique maintenant qu'une personne qui invoque une telle justification enfreint la Loi canadienne sur les droits de la personne.

**Le sénateur Jaffer :** Votre document, madame la présidente, a été très utile. Je sais que nous allons nous y reporter. À la page 7, au dernier paragraphe, sur une note très positive, vous dites qu'il y a eu des améliorations au niveau de la représentation des groupes désignés. Malheureusement, nous ne pouvons pas nous réjouir autant pour ce qui est des minorités visibles.

Savez-vous pourquoi on fait marche arrière?

**Mme Lynch :** Premièrement, sachez qu'il n'est pas dans notre mandat de déterminer le pourquoi. De nombreux témoins sont venus ici et ont donné leur avis sur les raisons de cette lacune. Certains des rapports, comme *Faire place au changement*, par exemple, renfermaient quelques recommandations utiles. Dans mes remarques liminaires, quand j'ai parlé des mesures incitatives officielles, je n'en avais jamais entendu parler en ces termes exacts auparavant.

Un exemple d'une mesure incitative officielle serait les primes de rendement versées aux sous-ministres; toutefois, il y a plusieurs autres mesures incitatives officielles qui pourraient être prises, où on utilise davantage les encouragements que les punitions, si je puis ainsi dire. Par exemple, nous savons que le changement organisationnel peut être facilité quand les gens sont encouragés à prendre des engagements. Nous l'avons observé très récemment par l'accord conclu entre Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Assemblée des chefs du Manitoba, dans lequel le ministère s'est engagé à accorder 50 p. 100 des postes vacants à des Autochtones. Ce type de promesse ou d'engagement peut être déterminant.

J'aimerais qu'on parle de l'intégration de l'équité en emploi dans les pratiques quotidiennes. Les ministères peuvent prendre des initiatives globales comme reformuler les énoncés de mission concernant les valeurs, et même revoir des détails de l'ordre du jour, pour suivre l'évolution de la situation, de façon à ce que cela ne se fasse pas soudainement, une fois par an.

La reconnaissance et les récompenses sont aussi importantes. Bien sûr, il peut y avoir d'autres incitatifs financiers qui ne sont pas nécessairement liés à la rémunération. C'est quelque chose qui pourrait être envisagé : des mesures incitatives officielles autres que la rémunération au rendement.

Pourrais-je prendre quelques minutes pour aborder le changement de culture? Nous parlons de la nécessité de changer la culture. La plupart des discussions ont porté sur ce que je considère l'un des facteurs de changement les moins inspirants, c'est-à-dire la conformité. Je parle souvent des moteurs de changement comme des cinq C : conformité, coût, concurrence, crise et culture.

Lorsque nous parlons de conformité, ce serait, par exemple, les vérifications de la conformité à l'équité en matière d'emploi que nous faisons. C'est ce sur quoi nous nous appuyons le plus



of the Employment Equity Act, so it must be done, and that is least likely to inspire employers. Employers will find most of their inspiration in cost, competition, crisis and culture. When we take cost, competition and crisis together, this is what we have normally been hearing as part of the business case. It is the cost of not doing this — the need to compete for the best talent and the oncoming crisis in the demographics of our aging population are very valid. However, most recently in your report, *Not There Yet*, and in some witness testimony, as I have mentioned, there is a growing conversation around organizational culture. I believe that this change in culture, that fifth C, is really the key, the missing piece.

Why would I say it is the missing piece? I copied out one of the points you made in *Not There Yet*. You related this to such areas as confronting discriminatory attitudes, finding ways to address emotional or psychological resistance and fostering a supportive workplace that is understanding of differences.

I agree, and I would add another critical piece around culture that might serve to address the resistance. It starts with how we have modernized our front line business delivery models today. If we are the police, we engage in community-based policing. If we are tax collectors, we no longer just scoop the money out of the bank account; we use a cooperative problem-solving model. If we run prisons, we work with communities in a restorative way to prepare the community for the safe reintegration of the offender. If we are judges or quasi-judicial officers, we engage the parties in dialogue and mediation. If we are in banking, we appoint bank ombudsmen, emphasize customer satisfaction and seek out customer complaints. As I mentioned when I read section 22 of the Employment Equity Act, even in our enforcement powers, we must be guided by negotiation and the practices of persuasion.

Where am I going with this? We have changed our front line business practices toward a cooperative, problem-solving culture rather than a take-it-or-leave-it culture. These new cultures have in common that they are based on creative, inclusive dialogue, partnerships, how we treat people, how we solve problems and make decisions. They also include ensuring that the front line reflects Canadian culture and diversity; yet, some, many whom we regulate, have lagged behind in aligning their internal business cultures to reflect this creativity, this inclusiveness and diversity. Organizations need to integrate culture, diversity and the creativity it brings throughout the entire organization, not just at the front line and not just at the deputy minister level, but at all line levels. When this alignment and integration is achieved, then the organization has the highest likelihood of success with its corporate objectives. When it is not achieved, the front line senses

souvent. Nous avons toujours dit que c'est une exigence de la Loi sur l'équité en matière d'emploi qui doit être respectée, ce qui est loin d'inspirer les employeurs. Ceux-ci trouveront leur inspiration, en grande partie, dans le coût, la concurrence, la crise et la culture. Les trois premiers facteurs sont ceux qui ressortaient normalement du cadre de l'analyse de rentabilisation. C'est le coût de l'inaction — la nécessité de recruter les meilleurs talents et la crise démographique imminente due au vieillissement de la population sont très valables. Cependant, dans votre rapport publié récemment, *Nous n'y sommes pas encore*, et dans certains témoignages, comme je l'ai mentionné, il est de plus en plus question de la culture organisationnelle. Je crois que ce changement de culture, ce cinquième C, est vraiment la clé, la pièce manquante.

Pourquoi la pièce manquante? J'ai repris un passage de votre rapport. Vous dites qu'il faut affronter les attitudes discriminatoires, trouver des solutions à la résistance émotionnelle ou psychologique et créer un milieu de travail coopératif qui accueille les différences.

Je suis d'accord, et je voudrais ajouter un autre élément essentiel concernant la culture qui pourrait permettre de venir à bout de la résistance. Ça commence par la façon dont nous avons modernisé nos modèles de prestation de services de première ligne aujourd'hui. Si nous faisons partie de la police, nous nous engageons dans les services de police communautaire. Si nous sommes des collecteurs d'impôts, nous ne vidons pas les comptes bancaires; nous utilisons un modèle coopératif de résolution de problèmes. Si nous dirigeons des prisons, nous collaborons avec les collectivités en utilisant une approche réparatrice pour assurer la réinsertion en toute sécurité des délinquants. Si nous sommes des juges ou agents d'un organisme quasi judiciaire, nous engageons les parties dans le dialogue et la médiation. Si nous sommes dans le domaine bancaire, nous nommons des médiateurs bancaires, insistons sur la satisfaction de la clientèle et sommes attentifs aux plaintes des clients. Comme je l'ai dit plus tôt, lorsque j'ai lu l'article 22 de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, même en exerçant nos pouvoirs d'application, nous devons être guidés par la négociation et les pratiques de persuasion.

Où est-ce que je veux en venir? Nous avons insufflé à nos services de première ligne une culture de résolution de problèmes plutôt qu'une culture du « c'est à prendre ou à laisser ». Ces nouvelles tendances sont toutes fondées sur des discussions et des partenariats inclusifs et créatifs, et sur la façon dont nous traitons les gens, résolvons les problèmes et prenons des décisions. Elles visent également à ce que le personnel de première ligne reflète la culture canadienne et la diversité, et pourtant, certains employeurs que nous réglementons ont pris du retard dans l'harmonisation de leur culture d'entreprise pour tenir compte de la créativité, l'inclusion et la diversité. Les employeurs ont besoin d'intégrer la culture, la diversité et la créativité dans l'ensemble de l'organisation, et pas uniquement au niveau des employés de première ligne ou des sous-ministres, mais à tous les niveaux. Lorsque tout cela est pleinement intégré, l'organisation est plus

this. It senses misalignment, becomes disenchanted and demoralized and goes back to its old ways or quits, and we have a problem with retention.

When leaders understand this, the penny will drop and employment equity will be fully integrated within our systems.

I do encourage conversation around culture change. It is way beyond overcoming resistance to persons who are not like us, as one witness said; it involves understanding how important integrating the diversity, the inclusiveness and the collaboration is to the entire organization.

**Senator Jaffer:** One of the areas you cover is discrimination prevention.

**Ms. Lynch:** Yes.

**Senator Jaffer:** How would the report card look if you were sitting with the minister or deputy minister? What would you say to him about visible minorities? You said such very warm things earlier about how you are trying to change the culture, which makes a person such as me feel very good, but it does not turn into results. We are still sliding.

**Ms. Lynch:** What you may call a report card and what we create as a report card might be two different things. We are better able to give statistics that relate to the work we are doing. Around audits, we see slower uptake than we would like on the development and implementation of employment equity plans. When there seems to have been limited progress, the question is how we can accelerate that progress. At this point, the commission cannot state whether the limited progress achieved by employers is due to the fact that they failed to make all reasonable efforts as the employment equity states to implement their plans, or if there are other factors that come into play, such as reorganizations, adverse economic climate, layoffs, et cetera. At best, we can hope to study these issues. We would not be creating a report card per se that would answer to all of the issues you might like to find in that report card.

**Senator Munson:** You talked about slower uptake. Is there systemic discrimination or racism in the public service?

**Senator Oliver:** You have answered this already.

**Ms. Lynch:** I am thinking about my answer. I was considering some of these numbers over the weekend. There has been progress. I found very encouraging, and I might almost say quite remarkable, the conscientious practices and efforts being made by those who represent the employer — the Public Service Commission, when Ms. Barrados came to speak with you and the Canadian Public Service Agency. I heard passion and commitment there. As you have seen, there are a myriad of positive practices and policies being moved forward. I see a very positive animus within the public service. Therefore, Senator

susceptible d'atteindre ses objectifs. Autrement, les employés de première ligne le sentiront. Ils détecteront les anomalies, deviendront désenchantés et démoralisés et reviendront à leurs anciennes méthodes ou quitteront leur emploi, et nous nous retrouverons avec un problème de maintien de l'effectif.

Lorsque les dirigeants comprendront enfin, l'équité en emploi sera pleinement intégrée dans nos systèmes.

J'encourage les discussions à propos de la culture du changement. Il ne s'agit pas seulement de surmonter la résistance à des personnes qui ne sont pas comme nous, comme l'a dit un témoin, mais aussi de comprendre l'importance de l'intégration de la diversité, de l'inclusion et de la collaboration dans l'ensemble de l'organisation.

**Le sénateur Jaffer :** Votre travail couvre aussi la prévention de la discrimination.

**Mme Lynch :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** À quoi ressemblerait le rapport si vous étiez assise avec le ministre ou le sous-ministre? Que lui diriez-vous au sujet des minorités visibles? Vous étiez très enthousiaste lorsque vous avez expliqué comment vous tentiez de modifier la culture, ce qui réjouit une personne comme moi, mais ne donne pas les résultats escomptés. Nous faisons encore marche arrière.

**Mme Lynch :** Ce que vous pouvez considérer comme un rapport et ce que nous créons peuvent être deux choses différentes. Nous sommes mieux en mesure de donner des statistiques qui portent sur le travail que nous faisons. En ce qui concerne les vérifications, le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi est plus lent que nous l'aurions souhaité. Là où il semble y avoir eu peu de progrès, il faut se demander comment on peut accélérer les choses. À ce stade-ci, la commission ne peut pas dire si le peu de progrès réalisés par les employeurs est attribuable au fait qu'ils n'ont pas déployé tous les efforts raisonnables pour mettre en œuvre leurs plans d'équité en matière d'emploi, ou s'il existe d'autres facteurs qui entrent en jeu, tels que les réorganisations, le climat économique défavorable, les licenciements, et cetera. Au mieux, nous pouvons espérer étudier ces questions. Notre rapport comme tel ne permettra pas de répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir.

**Le sénateur Munson :** Vous avez parlé de lenteur. Retrouve-t-on du racisme ou de la discrimination systémique dans la fonction publique?

**Le sénateur Oliver :** Vous avez déjà répondu à cette question.

**Mme Lynch :** Je réfléchis à ma réponse. J'ai examiné certains de ces chiffres ce week-end. Il y a eu des progrès. J'ai trouvé très encourageants, et je dirais même remarquables, les pratiques adoptées et les efforts consciencieux déployés par ceux qui représentent l'employeur — la Commission de la fonction publique, lorsque Mme Barrados est venue vous parler, de même que l'Agence canadienne de la fonction publique. J'ai entendu des gens passionnés et engagés. Comme vous l'avez vu, il existe une myriade de politiques et de pratiques positives qui seront mises de l'avant. Je vois une véritable volonté au sein de la



Oliver, with the greatest of respect, the fact that I was pausing to think about my answer was not to answer it in the affirmative. I feel we are seeing enormous commitment.

We do not study and cannot comment on why there is a downward trend, for example, for recruitment. I know you want me to be crisp, Madam Chair. When we send cases to the tribunal, I have some statistics related to what comes to us as a complaint in systemic discrimination and what goes to the tribunal. We sent, in 2005, 102 cases to the tribunal, of which 29 included an allegation under section 10; and in 2007, we sent 136, of which 76 included an allegation of systemic discrimination. However, of those 76, 56 were on one issue, which was retirement age for pilots; and therefore, there is a big chunk there. Again, that is not the public service; these are our federally regulated industries, so there are not a huge number of cases that come through us and go on to the tribunal.

**Senator Munson:** You alluded to this on the corporate culture aspect. In your opening statement, you made reference to the fact that you have to lead employers reluctantly along the path of employment equity. Is this just the old boys' school that is around? Is there an opportunity in this generational change within the public service of an opening of narrowing these gaps with perhaps older public servants leaving and a new generation that seems to have a much more positive attitude toward each other instinctively in this day and age?

**Ms. Lynch:** Yes, there is a definite opportunity. As I said, the culture of collaboration, dialogue and cooperative problem solving, we see it with enormous success with our employer advisory council. It would come as no surprise that employers feel much more inspired by finding opportunities to do better and be educated.

Of course, the education and training aspect of the Employment Equity Act is the responsibility of Human Resources and Social Development Canada, HRSDC; it is not ours. The fostering of education and understanding about anti-discrimination and the purpose of our act is our mandate; and within that, we work with employers, and there is enormous interest, so my answer would be, yes.

**Senator Oliver:** What amendments or changes would you like to see added to your mandate and to your legislation so you could do a better, more effective job?

First, I want to commend my Senate colleagues for the superb questions that the three of them asked. They went right to the meat of it, particularly Senator Munson, and I congratulate them for that.

It is my opinion that your bill, your statute, has no teeth; that you are understaffed; and that the bill is drafted in such a way as to make you fail in trying to carry out your mandate.

fonction publique. Par conséquent, sénateur Oliver, avec le plus grand respect, si j'ai pris un moment pour réfléchir avant de donner ma réponse, ce n'était pas pour répondre par l'affirmative. Je crois réellement que nous assistons à un engagement énorme.

Nous ne menons pas d'étude et ne pouvons faire aucun commentaire sur les raisons de cette tendance à la baisse, par exemple, sur le plan du recrutement. Je sais que vous voulez que je sois concise, madame la présidente. J'ai quelques statistiques à vous donner sur les plaintes de discrimination systémique qui nous sont adressées et celles qui sont renvoyées au tribunal. En 2005, nous avons confié 102 cas au tribunal, dont 29 comprenaient une allégation en vertu de l'article 10, et en 2007, nous en avons envoyés 136, dont 76 de présumée discrimination systémique. Cependant, de ces 76, 56 concernaient la même question, c'est-à-dire l'âge de la retraite pour les pilotes; c'est donc une grande partie. Encore une fois, ce n'est pas la fonction publique, mais bien nos entreprises sous réglementation fédérale. Par conséquent, il n'y a pas un grand nombre de cas qui nous sont confiés et qui sont transmis au tribunal.

**Le sénateur Munson :** Vous y avez fait allusion dans le volet sur la culture d'entreprise. Dans votre déclaration liminaire, vous avez fait référence au fait que vous deviez pousser les employeurs récalcitrants sur le chemin de l'équité en emploi. Est-ce là le « club des anciens »? Y a-t-il une possibilité que ce changement générationnel au sein de la fonction publique permette de réduire ces écarts, compte tenu des fonctionnaires plus âgés qui partent à la retraite et de la nouvelle génération qui semble avoir instinctivement une attitude beaucoup plus positive envers les autres?

**Mme Lynch :** Oui, il existe une réelle possibilité. Comme je l'ai dit, notre conseil consultatif des employeurs a pleinement adhéré à la culture de la collaboration, du dialogue et de la résolution coopérative de problèmes. Il ne serait pas surprenant que les employeurs se sentent beaucoup plus inspirés en trouvant des moyens de faire mieux et d'être sensibilisés.

Bien sûr, l'aspect d'éducation et de formation prévu dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi est la responsabilité de Ressources humaines et Développement social Canada, RHDSC; pas la nôtre. Toutefois, favoriser la sensibilisation et la compréhension des gens envers la lutte contre la discrimination et l'objet de notre loi habilitante relèvent de notre mandat, et dans ce cadre, nous travaillons avec les employeurs, et il y a un intérêt énorme, donc ma réponse serait oui.

**Le sénateur Oliver :** Quelles sont les modifications ou les changements que vous aimeriez voir apportés à votre mandat et à la loi pour que vous puissiez faire un travail plus efficace?

Tout d'abord, je tiens à féliciter trois de mes collègues pour leurs questions on ne peut plus pertinentes. Ils sont allés droit au but, en particulier le sénateur Munson, et je les félicite pour cela.

Il est de mon avis que votre mesure législative, votre loi, n'a pas de poids, que vous êtes en sous-effectif et que le projet de loi est rédigé de manière à ce que vous manquiez à votre mandat.

You have 1 million employees, 100 federal departments and agencies of which you are in charge and 500 private sector employees. How large is your workforce? How many people are on your employ to do this work?

**Ms. Lynch:** We have 16 people in our employment equity division.

**Senator Oliver:** Is that enough?

**Ms. Lynch:** No it is not enough. We are also engaging, where relevant, people from our dispute resolution branch and other parts of our prevention branch, such as the employer advisory council group. We also, of course, do what research we can and are supported by our knowledge centre. It is quite a modern structure, and it works very well. We have 16 people in Mr. Dei's branch.

The Employment Equity Act specifies a review every five years. The review is due now — slightly overdue — and we are preparing for it. We will not be leading any initiatives for changes to the legislation. We have instituted new practices, and we are of the opinion that we can carry out our mandate by using the powers given to us within the existing legislation. The principal carriage of this act is with the minister of HRSDC.

**Senator Oliver:** You are not seeking any amendments or changes whatsoever because you feel with your 16 people you can do the job, is that correct?

**Ms. Lynch:** Of course, the allocation of resources does not come from the act. We are right now, because of these issues, undertaking a review of our resource base, and we may be applying for future money and funds. An independent review is being taken to determine if we are effectively using all our resources in the commission. Resources are certainly an issue worthy of examination.

The leading of an initiative for legislative change is an extremely resource-heavy initiative. We have engaged in a reorganization of our commission and a new and modernized audit process. We want to give it time to work.

In this particular tranche, where there will be a review of the legislation, we will not be leading any initiatives for amendments. That is not to say that in the future we would not turn our minds to a huge overview of the legislation, but not at this specific time.

**Senator Oliver:** You say that in cases of non-compliance your statutes tell you that you are to use persuasion to try to resolve it.

However, it is my opinion, having dealt with racism for over 50 years in the public service and elsewhere, that you have to have a club, and persuasion is not enough to change systemic racism in the public service. That should be changed, and I am surprised that you do not want that changed.

Vous avez 1 million d'employés, 100 ministères et organismes fédéraux dont vous êtes responsable et 500 employés du secteur privé. Quelle est la taille de votre main-d'œuvre? Combien d'entre eux sont-ils affectés à ce travail?

**Mme Lynch :** Notre Division de la conformité à l'équité en matière d'emploi compte 16 personnes.

**Le sénateur Oliver :** Est-ce suffisant?

**Mme Lynch :** Non, ce n'est pas assez. Nous recrutons également, lorsqu'il y a lieu, des gens de notre Direction générale du règlement des différends et d'autres secteurs de notre Direction générale de la prévention de la discrimination, tels que le conseil consultatif des employeurs. Bien sûr, nous faisons notre possible en matière de recherche et nous recevons l'appui de notre centre de connaissances. C'est une structure moderne, et ça fonctionne très bien. Il y a 16 personnes dans la division de M. Dei.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi prévoit un examen tous les cinq ans. Cet examen doit être effectué dès maintenant — il est même un peu en retard —, et nous nous préparons pour cela. Nous ne mènerons pas d'initiatives visant à apporter des changements à la loi. Nous avons mis en place de nouvelles pratiques, et nous sommes d'avis que nous pouvons nous acquitter de notre mandat en exerçant les pouvoirs qui nous sont conférés par la loi actuelle. Cette loi relève principalement du ministre de RHDSC.

**Le sénateur Oliver :** Vous n'envisagez pas d'amendement parce que vous estimez qu'avec vos 16 personnes, vous pouvez faire le travail, est-ce exact?

**Mme Lynch :** Évidemment, la répartition des ressources ne résulte pas de la loi. En raison de ces problèmes, nous sommes à entreprendre un examen de nos ressources disponibles, et nous pourrions demander des fonds, à l'avenir. Un examen indépendant est en cours afin de déterminer si, à la commission, nous utilisons efficacement toutes nos ressources. Les ressources sont certainement une question qui mérite d'être examinée.

Modifier la loi est une initiative qui exige énormément de ressources. Nous avons entamé une réorganisation de notre commission et un nouveau processus de vérification modernisé. Nous voulons lui donner le temps de faire ses preuves.

Dans cette section en particulier, où il y aura un examen de la législation, nous ne prendrons pas d'initiatives destinées à apporter des modifications. Cela ne veut pas dire qu'à l'avenir, nous ne serons pas en faveur d'une révision complète de la loi, mais pas pour le moment.

**Le sénateur Oliver :** Vous dites que dans les cas de non-observation, en vertu de la loi, vous jouez un rôle de persuasion.

Cependant, il est de mon avis, ayant traité des cas de racisme pendant plus de 50 ans au gouvernement ou ailleurs, que vous devez avoir un instrument qui a du poids, et que la persuasion ne suffit pas à contrer le racisme systémique dans la fonction publique. Cela devrait changer, et je suis surpris que vous ne soyez pas de cet avis.



Many of the words for the resolution of disputes have no teeth. The business about institutional incentives, such as doing something about the bonus for deputy ministers, has been there for some time and does not work. There is ample evidence to indicate that everyone gets their bonus, notwithstanding the fact that some have not been compliant.

That does not work. There is no club or teeth. Being understaffed — it seems to me that you need more staff — I wonder if your mandate is not too big and if it would not be better to pare it down to be able to more fully carry out the key cores of the objects of the statute.

You said that you can see an enormous commitment being made by the public service, but if you read the transcripts from many of the witnesses who have appeared before this committee this year, last year and the year before, an overwhelming group of them say that there are serious systemic problems that have to be changed. It is there.

Most of them do not use the word “racism,” but it is racism that prevents visible minorities from progressing in the public service. As the Human Rights Commission, with the main job of enforcing it, you have to have better teeth and better enforcement mechanisms.

I was hoping to hear some of the actions you believe you could take to help enforce and break down that systemic racism.

**Ms. Lynch:** Your comments are very important. The mandate we have is very restricted. We are compliance review auditors. You are quite right that the language of the act that retains within it such wording like “as a last resort” has not yet been tested in court. The meaning of “a last resort” is something that is not clear to the employer, and we have not had cases go to the tribunal as a hearing. Some cases have gone forward because we can issue directions, and then we can move cases to the tribunal. However, the cases have not actually gone to hearings.

In the role that we specifically have in compliance audits, we are consciously working with a new model that we believe will embrace more employers and more employees, and we will be able to get back with the progress audits. This is the role that we have been given within the statute to play.

Therefore, we cannot propose other solutions other than those that relate to our mandate.

**Senator Oliver:** I do not want to push you on that.

A number of witnesses have come before this committee, and they talk about the Human Rights Commission and delays in having matters heard. You have attempted to address the issue of delays with the statistics you gave us today. However, it is my view, as someone who used to be a lawyer, that justice delayed is justice denied. If people have to wait five months, six months, a

Beaucoup de dispositions relatives au règlement des différends n'ont pas d'effet. Depuis un certain temps déjà, on remet en question les mesures incitatives institutionnelles, comme les primes de rendement versées aux sous-ministres, mais rien ne bouge. Il existe de nombreuses preuves indiquant que tout le monde reçoit sa prime, et ce, en dépit du fait que certains n'ont pas respecté les exigences.

Cela ne fonctionne pas. Il n'y a pas de mécanisme en place. Étant donné que vous êtes en sous-effectif — il me semble que vous avez besoin de plus de personnel —, je me demande si votre mandat n'est pas trop large et s'il ne serait pas préférable de le restreindre afin que vous soyez mieux en mesure de réaliser les objectifs clés de la loi.

Vous avez dit voir un énorme engagement dans la fonction publique, mais si vous lisez les déclarations des témoins qui ont comparu devant le comité, cette année, l'année dernière et l'année d'avant, vous constaterez que bon nombre d'entre eux disent qu'il y a de graves problèmes systémiques à régler. Ils existent.

La plupart d'entre eux n'utilisent pas le mot « racisme », mais c'est le racisme qui empêche les membres des minorités visibles de gravir les échelons de la fonction publique. À titre de Commission des droits de la personne, votre principale fonction est de faire respecter la loi; vous devez donc avoir en place des mécanismes d'application qui ont plus de poids.

J'espérais que vous me parleriez de certaines des mesures que vous pourriez prendre pour améliorer l'exécution de la loi et contrer le racisme systémique.

**Mme Lynch :** Vos commentaires sont très importants. Le mandat que nous avons est très restreint. Nous sommes des vérificateurs de la conformité. Vous avez tout à fait raison de dire que le libellé de la loi qui renferme une expression comme « en dernier recours » n'a pas été éprouvé devant les tribunaux. La signification de « dernier recours » n'est pas claire pour l'employeur, et nous n'avons pas transmis de cas au tribunal qui a fait l'objet d'une audience. Nous avons pu formuler des directives ou renvoyer les cas au tribunal, mais il n'y a pas eu d'audience.

Dans le cadre de nos fonctions, à titre de vérificateurs de la conformité, nous travaillons avec un nouveau modèle qui, selon nous, s'appliquera à plus d'employeurs et d'employés, et nous serons en mesure d'effectuer les vérifications de suivi. Tel est le rôle qui nous a été assigné par la loi.

Par conséquent, nous ne pouvons pas proposer d'autres solutions que celles qui ont trait à notre mandat.

**Le sénateur Oliver :** Je ne vais pas insister là-dessus.

Un certain nombre de témoins ont comparu devant le comité et parlé de la Commission des droits de la personne et de l'arriéré de dossiers. Vous avez tenté d'aborder la question des retards avec les statistiques que vous nous avez fournies aujourd'hui. Cependant, je suis d'avis, en tant qu'ancien avocat, que justice différée est justice refusée. Si les gens doivent attendre cinq ou six

year or two to have cases resolved, particularly when it involves their employment and promotion, that is too long.

What can be done to get these time periods down even farther so there is not a denial of natural justice to so many people in the public service?

**Ms. Lynch:** I agree with you that the faster we can handle issues, as long as we are handling them appropriately, the better.

We are working on a number of levels. First, we are engaging senior resources at the front end to engage in dialogue so that even a formal complaint does not have to be filed. In fact, last year we received approximately 12,000 inquiries, and we had only a few hundred complaints. Part of this is as a result — and it is the complex national program in human rights, if you will — that we can only take those complaints for which we have jurisdiction. Therefore, we have to create this triage to determine whether we have jurisdiction. There is a time limit as well. Is there another process reasonably available? A vast majority are triaged in that manner.

We are conscientious with every complaint in determining how quickly we can engage in dialogue and deal with it. We are monitoring those statistics at all times, while being sure that we engage in due process and justice for each individual case.

The other issue is that we do not want to speed up cases at the risk of reducing the service that is being provided.

The issue is in dealing with front-end dialogue mediation, but even before that, it means working with employers so the discrimination issues are raised and dealt with well and prevented within the employer group.

**Senator Oliver:** One witness before this committee told us that a number of people who have legitimate complaints will no longer lay them because of the delays. Therefore, they are going without a remedy.

**Ms. Lynch:** I am familiar with what that witness said. Of course, we cannot know that because we only know what comes to us. We have taken a number of steps that we know create better timing statistics for us. I mentioned those in my opening remarks.

Our results are very encouraging, and yet the statistics are there. Imagine processing 12,000 inquiries, for example. It does take time. However, we move quickly with each inquiry and assign an investigator often within a matter of days.

**The Chair:** Thank you, Ms. Lynch and your colleagues, for appearing today to begin a dialogue with us. I will assure you that in the Senate, the one thing we have going for us is that we do continue our studies. We do not intend to file one report and go away. We will persistently continue on this issue.

mois, un an ou même deux pour que leur cas se règle, surtout quand il est question de leur emploi et de leur avancement, c'est trop long.

Que peut-on faire pour réduire les délais de traitement, de sorte qu'on ne refuse pas la justice à autant de personnes dans la fonction publique?

**Mme Lynch :** Je suis d'accord avec vous pour dire que le plus rapidement nous traiterons les questions, dans la mesure où nous le faisons de manière appropriée, le mieux ce sera.

Nous travaillons à plusieurs niveaux. D'abord, nous faisons appel à des cadres, dès le départ, pour engager des discussions afin qu'il ne soit même pas nécessaire de déposer une plainte officielle. En fait, l'année dernière, nous avons reçu environ 12 000 demandes de renseignements et seulement quelques centaines de plaintes. C'est en partie attribuable — et c'est le programme national complexe des droits de la personne, si je puis m'exprimer ainsi —, au fait que nous ne pouvons traiter que les plaintes qui relèvent de notre compétence. Par conséquent, nous devons procéder à ce triage. Il y a aussi une limite de temps à respecter. Existe-t-il un autre processus raisonnablement disponible? Une grande majorité sont triées de cette manière.

Nous examinons attentivement chaque plainte pour déterminer avec quelle rapidité nous pouvons engager le dialogue et la traiter. Nous surveillons ces statistiques continuellement, tout en étant certains de suivre la procédure établie et que personne n'est privé de son droit à la justice.

L'autre chose, c'est que nous ne voudrions surtout pas réduire la qualité des services en allant trop vite.

On doit engager le dialogue préliminaire, mais même avant cela, il faut travailler avec les employeurs afin de dénoncer et de combattre la discrimination au sein du groupe.

**Le sénateur Oliver :** Un témoin devant ce comité nous a dit qu'un certain nombre de personnes ne portaient pas plainte à cause des retards. Par conséquent, ils sont sans recours.

**Mme Lynch :** Ce qu'a dit ce témoin ne m'est pas étranger. Bien sûr, nous ne pouvons pas le savoir parce que nous sommes seulement au courant des plaintes dont nous sommes saisis. Nous avons pris un certain nombre de mesures pour accélérer les choses. J'en ai parlé dans mes remarques liminaires.

Nos résultats sont très encourageants, et pourtant, les statistiques sont là. Imaginez le traitement de 12 000 demandes de renseignements, par exemple. Cela prend du temps. Toutefois, nous travaillons rapidement et affectons un enquêteur souvent en quelques jours.

**La présidente :** Merci, madame Lynch ainsi que vos collègues, d'avoir comparu aujourd'hui afin d'entamer des discussions avec nous. Je vous assure qu'au Sénat, s'il y a une chose qui soit en notre faveur, c'est que nous n'abandonnons pas nos études. Nous n'avons pas l'intention de déposer un rapport puis de passer à autre chose. Nous continuerons de travailler sur ce dossier.



Some of us around the table, Senator Oliver, know we started with education, and it appears now the emphasis is on audit. Our questions are around whether audits produce the results. We will be struggling, and we ask you to struggle with what the next step should be.

To have a systematic way to look at the issue and identify the problem does not make the problem go away. It is still a problem, and we are here to look for solutions that will change the face of the public service and deal with this problem once and for all.

We are worried, as Senator Poy has indicated, about the backsliding. We trust you are sufficiently worried about that; every Canadian is worried about that. We grapple with this situation in a more constructive way to find a solution. We will all be better off for it. We thank you for the information, and the openness and frankness of the dialogue.

We continue our examination of cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

On this panel we have, from the Public Service Alliance of Canada, Mr. Ed Cashman, Regional Executive Vice-President; and with him is Ms. Lisa Addario, Employment Equity Officer. Welcome.

We also have The Professional Institute of the Public Service of Canada, PIPSC, represented by Gary Corbett, Vice-President; and by Al Ravjani, Ontario Regional Director and Chair of the Human Rights in the Workplace Committee. Ms. Allison Pilon, Research Officer, is also here with them. Welcome.

We would like you to make opening statements as brief as possible. As you can see from our previous panels, the best exchange comes when we can exchange questions and answers between senators and the panels, and we would like to leave time for that.

*[Translation]*

**Ed Cashman, Regional Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada:** Thank you for the privilege of addressing this committee on hiring practices in the federal public sector.

PSAC is the sixth largest union in Canada representing over 150,000 workers in every province and territory. Our members work for federal government departments and agencies, separate federal employers, federal Crown corporations and agencies, the governments of the Yukon, the Northwest Territories and Nunavut as well as a variety of other public and private sector employers.

Certains d'entre nous, sénateur Oliver, savent que nous avons commencé par la sensibilisation, et il semble maintenant que l'accent soit mis sur la vérification. Nous voulons savoir si les vérifications donnent les résultats escomptés. Nous nous emploierons à trouver ce que la prochaine étape devrait être et nous vous prions d'en faire autant.

Avoir une façon systématique d'examiner le problème et le cerner ne le fait pas disparaître; il est encore présent. Nous sommes ici pour chercher des solutions qui vont changer l'image de la fonction publique et régler ce problème une fois pour toutes.

Nous sommes inquiets, comme le sénateur Poy l'a indiqué, au sujet de la régression. Nous savons que vous êtes préoccupés par cette question; tous les Canadiens le sont. Nous allons trouver une solution à cette situation d'une manière plus constructive. Tous ne s'en porteront que mieux. Nous vous remercions pour l'information, de même que pour l'ouverture et la franchise de la discussion.

Nous continuons d'examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

Parmi les prochains témoins, nous avons, de l'Alliance de la fonction publique du Canada, M. Ed Cashman, vice-président exécutif régional, et Mme Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi. Soyez les bienvenus.

Nous accueillons aussi des représentants de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l'IPFPC, Gary Corbett, vice-président, et Al Ravjani, directeur régional de l'Ontario et président du Comité des droits de la personne en milieu de travail. Mme Allison Pilon, agente de recherche, est elle aussi présente. Bienvenue à tous.

Nous vous prions de faire des déclarations liminaires aussi brèves que possible. Comme vous avez pu le voir, c'est bien plus intéressant lorsqu'il y a un échange de questions et de réponses entre les sénateurs et les témoins, et nous tenons à nous garder du temps pour cela.

*[Français]*

**Ed Cashman, vice-président exécutif régional, Alliance de la fonction publique du Canada :** Je vous remercie de m'accorder le privilège de prendre la parole devant le comité pour aborder les pratiques d'embauche dans la fonction publique fédérale.

L'Alliance de la fonction publique du Canada est le sixième syndicat en importance au Canada et il représente plus de 150 000 travailleuses et travailleurs dans chaque province et territoire. Nos membres travaillent pour des ministères et organismes du gouvernement fédéral, pour des employeurs fédéraux distincts, des sociétés et organismes d'État, les gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, ainsi que pour une variété d'autres employeurs des secteurs public et privé.

We represent the overwhelming majority of federal public sector workers in Canada. I am pleased to have the opportunity to promote and build support for equity in the workplace, and to share with you our vision of an agenda for action.

I propose to begin by highlighting the issues currently facing persons with disabilities in the federal public sector. Recently, the Canadian Human Rights Commission released its 2006 Annual Report which contains data on recent hires into the government.

If I can just back up for a moment, we often hear that the federal government is meeting its targets in respect of representation of persons with disabilities. The 2006 Annual Report confirms what we have heard anecdotally from our members for many years: that the number of persons with disabilities who are hired into the government is below their labour market availability rate.

In other words, the federal government is meeting its legal obligation not through proportional hirings, but through injury and illness of workers on the job. Notwithstanding or perhaps because of their disability, persons with disabilities are not being proportionally hired. Persons are evolving into persons with disabilities over the course of their careers. In our view, this situation warrants your attention, because it does not respect the rationale for employment equity — to overcome persistent historical discrimination.

I would like to move on to another part of the report.

[English]

We would like to come back, perhaps in the question-and-answer period, on the issue of the Canadian Human Rights Commission. We have strong views on that as well.

I will now turn to the issue of our racialized members. First, a note about terminology: The word “racialized” was the term of choice for the 1995, *Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System*. It reflects the agency of a more dominant party foisting on someone their views of the person as “racially visible,” “visible minority” or simply “other.” It allows racialized people to express that this label has been something attached to them by someone else; it is not of their choosing, nor is it the way they see themselves.

We are all familiar with the data around the representation rate of racialized people in the federal public sector. The most recent data comes to us via the Canadian Human Rights Commission and again racialized people are under-represented, with 8.6 per cent representation. The federal government uses a labour market availability of 10.4 per cent, based on the 2001 Census.

Nous représentons la très grande majorité des travailleuses et travailleurs de la fonction publique fédérale du Canada. Il me fait plaisir d'avoir l'occasion de faire la promotion de l'équité au travail et de solliciter votre appui à cet égard et de vous présenter notre vision d'un plan d'action.

Je propose de commencer en soulignant les enjeux auxquels sont confrontées les personnes handicapées au sein de la fonction publique fédérale. Récemment, la Commission canadienne des droits de la personne a publié son rapport annuel de 2006 qui contient des données sur l'embauche d'employés au gouvernement.

J'aimerais d'abord faire une petite parenthèse. Souvent on entend dire que le gouvernement fédéral respecte ses objectifs en ce qui concerne la représentation des personnes handicapées. Le rapport annuel de 2006 confirme ce que nous racontent nos membres depuis de nombreuses années, c'est-à-dire que le nombre de personnes ayant un handicap, qui sont embauchées par le gouvernement fédéral, est inférieur au taux de disponibilité du marché du travail.

En d'autres mots, le gouvernement fédéral respecte son obligation juridique non pas par l'embauche proportionnelle, mais en raison des blessures et des maladies de ses employés qui surviennent au travail. Nonobstant ou peut-être en raison de leur handicap, les personnes ayant un handicap ne sont pas embauchées de manière proportionnelle. Certaines personnes deviennent handicapées au cours de leur carrière et nous croyons que cette question mérite votre attention car elle ne respecte pas l'objectif de l'équité en emploi, soit d'éliminer la discrimination qui perdure depuis longtemps.

Je vais aller plus loin dans le rapport.

[Traduction]

Nous aimerions revenir, peut-être pendant la période de questions, sur la question de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous avons des idées bien arrêtées là-dessus.

J'aborderai maintenant la question de nos membres dits racialisés. Tout d'abord, voici une précision terminologique : le terme « racialisé » est le terme qui a été choisi dans le *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario* en 1995. Il reflète la capacité d'une partie plus dominante d'imposer sa vision de ce qu'est une personne membre d'un groupe « racial visible », « d'une minorité visible » ou tout simplement « autre ». Il permet aux personnes appartenant à une minorité visible de dire que cette étiquette leur a été imposée par quelqu'un d'autre, qu'ils ne l'ont pas choisie et qu'elle ne correspond pas à leur manière de se percevoir.

Nous connaissons maintenant toutes les données touchant la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Les données les plus récentes nous viennent de la Commission des droits de la personne et, une fois de plus, les minorités visibles sont sous-représentées. Leur représentation est de 8,6 p. 100. Le gouvernement fédéral utilise un taux de disponibilité sur le marché du travail de 10,4 p. 100 selon le recensement de 2001.



We believe this is sugar-coating the problem. First, the labour market availability data is quite out of date; second, although it excludes non-citizens, most landed immigrants get their citizenship status within three years; and, third, according to Statistics Canada, by 2017 one in five Canadians will be visible minorities. How will the government square this with a representation rate of 8.5 per cent?

When they had to account for their failure to achieve their goals under the Embracing Change Initiative the government said that it was the fault of the hiring managers, that more needed to be done to convince hiring managers that hiring visible minorities makes good business sense. Then, what? The following year, through the Public Service Modernization Act, PSMA, the government increased the discretion to hiring managers while decreasing their oversight.

The effect has been compounded by the rise of casual employees at work in the government, often hired through temporary help agencies. An equally disturbing part of this equation is that through casual employment many employees eventually move into permanent positions in the government.

The president of the Public Service Commission, Dr. Barrados, who has appeared before this committee, recently estimated that over the last eight years about 60 per cent of indeterminate hires had previous experience as temporary or casual employees. As she put it, they look to hire the people who know the job best, and — surprise, surprise — it is someone who has done the job before. We will return to this issue in our recommendations.

While I have your attention, I would like to turn to the remaining designated group members, Aboriginal people and women. According to the 2005 Public Service Employee Survey, Aboriginal employees reported discrimination and harassment in huge numbers; 33 per cent of Aboriginal employees reported harassment, an increase from the 30 per cent who had reported harassment in 2002, while 29 per cent of Aboriginal employees reported experiences of discrimination in 2005, again, an increase from 2002.

The so-called good news of the number of hirings of Aboriginal people is that it is almost completely neutralized by the number of Aboriginal people who are leaving the federal government; 4.3 per cent of all new hires into the federal government in 2004-05 were Aboriginal, however, in that same period of time, 4.1 per cent of all separations from the federal government were Aboriginal. That is not an impressive net gain in our view.

Nous croyons qu'on dore la pilule. Premièrement, le taux de disponibilité sur le marché du travail est assez désuet; deuxièmement, même s'il exclut les non-citoyens, la plupart des résidents permanents obtiennent leur citoyenneté en moins de trois ans; et, troisièmement, selon Statistique Canada, d'ici 2017, une personne sur cinq fera partie d'une minorité visible. Comment le gouvernement s'en sortira-t-il avec un taux de représentation de 8,5 p. 100?

Quand on a demandé au gouvernement d'expliquer pourquoi il n'avait pas atteint l'objectif qu'il s'était fixé dans le cadre de « Faire place au changement », il a répondu que c'était la faute des gestionnaires qui embauchent, qu'il fallait faire davantage pour les convaincre de la nécessité, du point de vue des affaires, de recruter des membres des minorités visibles. Et ensuite? L'année suivante, par le biais de la Loi sur la modernisation de la fonction publique, le gouvernement a accordé aux gestionnaires une plus grande latitude en matière d'embauche tout en réduisant sa surveillance.

Et l'effet a été amplifié par la hausse du nombre d'employés occasionnels au sein du gouvernement, qui sont souvent embauchés par l'intermédiaire d'agences de placement temporaire. Mais un élément tout aussi gênant de cette équation est le fait que c'est grâce à un emploi occasionnel que de nombreux employés finissent par obtenir un poste permanent.

Récemment, la présidente de la Commission de la fonction publique, Mme Barrados, qui a comparu devant votre comité, a estimé qu'au cours des huit dernières années, environ 60 p. 100 des personnes embauchées pour une période indéterminée avaient de l'expérience à titre d'employés temporaires ou occasionnels. Comme elle l'a affirmé, on essaie de recruter les personnes qui connaissent le travail le mieux et, surprise, on se retrouve avec quelqu'un qui a déjà fait le travail. Nous reviendrons à cette question dans nos recommandations.

Mais maintenant que j'ai votre attention, j'aimerais vous parler des autres groupes désignés, les Autochtones et les femmes. Selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005, un grand nombre d'employés autochtones se sont dits victimes de discrimination et de harcèlement. Trente-trois pour cent des employés autochtones ont déclaré avoir été victimes de harcèlement, soit une augmentation par rapport aux 30 p. 100 de 2002. Vingt-neuf pour cent des employés autochtones ont signalé des cas de discrimination en 2005, soit une augmentation par rapport à 2002.

Et la « bonne nouvelle » concernant le nombre d'Autochtones embauchés, c'est qu'il est presque complètement neutralisé par le nombre d'Autochtones qui quittent la fonction publique : 4,3 p. 100 de tous les employés nouvellement embauchés par le gouvernement fédéral en 2004-2005 étaient autochtones; cependant, 4,1 p. 100 de tous les départs du gouvernement fédéral étaient des Autochtones. À notre avis, cela n'est pas un gain net impressionnant.

Two thirds of all Aboriginal employees work in a department that has a legislative or policy mandate related to Aboriginal people — Indian and Northern Affairs Canada, Correctional Service of Canada, Health Canada or HRSDC. That is what we mean when we talk about the ghettos.

I would now like to turn to women in the federal public sector. We know based on the data that women comprise 53.5 per cent of workers and, therefore, are often regarded as represented in the workplace. However, they are only 37.2 per cent of employees in the management category, only slightly up to from the previous year. When we couple this with similarly low numbers for persons with disabilities, Aboriginal people and racialized people in the management category, it becomes clear that our members work within conditions and a workplace environment established by these same managers. Moreover, this is the level that sets policy and services for the public. Suffice it to say that if this level is not representative, then the government as a whole risks losing touch with its mandate.

Employment equity is about more than representativeness, of course, it is also about employment policies and practices that serve as barriers to hiring and promotion. I would be remiss if I did not bring to your attention the issue of women within government who are being discriminated against on the basis of family status. This takes the form of the employer's failure to accommodate women with such modifications as variable shifts in order to allow them to care for their children and families. It is easy to imagine though that women who are, by and large, the de facto caregivers in our society will seek accommodation for the elderly relations for whom they are increasingly responsible.

How big of a problem is this? As I approached this submission, I had in mind the demographic changes that we are facing as a society: a bulge in the number of aging people, followed by smaller numbers of their children in the workforce. The birth rate has steadily declined over the last 40 years, in other words, fewer workers to shoulder the burden or the responsibility of their elders' care.

The point is that as the female parent, women are required to strike a balance between family and work demands typical in our culture. The failure to identify such policies as inflexible work schedules as barriers to the hiring and promotion of women is again the failure of employers to meet their employment equity obligations.

We have also attached to our document a series of recommendations: First, the government's recruitment strategy of persons with disabilities into the federal public sector should reflect the labour market availability rate.

Deux tiers de tous les employés autochtones travaillent au sein d'un ministère qui possède un mandat juridique ou politique relatif aux Autochtones, notamment le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Service correctionnel du Canada, Santé Canada et RHDSC. C'est ce que nous voulons dire quand nous parlons des ghettos.

Je voudrais maintenant parler des femmes dans le secteur public fédéral. Selon les données recueillies, nous savons que les femmes représentent 53,5 p. 100 des travailleurs et, à ce titre, on estime qu'elles sont bien représentées sur le marché du travail. Cependant, elles ne représentent que 37,2 p. 100 des employés dans la catégorie de gestion, soit une légère hausse par rapport à l'année précédente. Lorsque vous jumelez ce chiffre à d'autres chiffres aussi faibles dans le cas des personnes ayant un handicap, des Autochtones et des personnes racialisées dans la catégorie de gestion, il devient clair que nos membres travaillent dans des conditions et un environnement de travail définis par ces cadres. En outre, il s'agit de l'échelon qui établit les politiques et les services destinés au public. Tout cela pour dire que si cet échelon n'est pas représentatif, alors le gouvernement dans son ensemble risque de perdre de vue son mandat.

Bien sûr, l'équité en emploi ne concerne pas seulement la représentativité, mais aussi les politiques et les pratiques d'emploi qui constituent des obstacles à l'embauche et à la promotion. Il serait négligent de ma part de passer sous silence la question des femmes travaillant au gouvernement qui sont victimes de discrimination en raison de leur situation familiale. Cette discrimination prend la forme d'un refus de l'employeur d'accommoder les femmes au moyen de modifications comme des horaires variables afin de leur permettre de prendre soin de leurs enfants. Par ailleurs, il est facile d'imaginer que les femmes, qui sont généralement les fournisseurs de soins « de facto » de notre société, demanderont des accommodements pour s'occuper de parents âgés dont elles sont de plus en plus responsables.

Quelle est l'ampleur du problème? En préparant mon allocution, je pensais aux changements démographiques auxquels nous faisons face en tant que société, soit une augmentation marquée du nombre de personnes âgées suivie d'un plus petit nombre de leurs enfants sur le marché du travail. Le taux de natalité n'a pas cessé de décliner au cours des 40 dernières années; autrement dit, il y a moins de travailleurs qui se partagent la responsabilité du soin des aînés.

Ce qu'il faut retenir, c'est qu'en tant que mères, les femmes doivent concilier vie familiale et exigences professionnelles, une situation qui est typique de notre culture. En omettant de reconnaître que les horaires de travail inflexibles constituent des obstacles à l'embauche et à la promotion des femmes, les employeurs échouent à respecter leurs obligations d'assurer l'équité en matière d'emploi.

Dans notre document, nous avons également inclus une série de recommandations. Premièrement, la stratégie du gouvernement en ce qui a trait au recrutement de personnes handicapées dans la fonction publique fédérale doit refléter le taux de disponibilité sur le marché du travail.



Second, the government should implement a central agency-wide reintegration strategy return-to-work protocol that addresses the accommodation of workers with disabilities in a timely fashion.

Third, a joint committee of bargaining agents and the employer should be formed with a mandate to give direction to staffing procedures on employment equity measures and the use of casual employees.

Fourth, managers should be held accountable for meeting their employment equity targets. Further, data should be publicized to establish how many managers have been denied their performance bonuses because they failed to meet departmental employment equity targets.

Fifth, data should be provided on the numbers of equity group members being hired in each department and agency, the occupational grouping, the tenure of the position, including information on workers who face discrimination on multiple grounds.

Sixth, and last, the government should establish and implement policies that affirm the principle that workers have a fundamental right to care for their families.

**Gary Corbett, Vice-President, Professional Institute of the Public Service of Canada:** Thank you for providing us the opportunity to speak to your committee on this important issue.

The Professional Institute of the Public Service of Canada is a union that represents 55,000 public sector professionals across the country.

**The Chair:** I know I said that you should be short, but not too fast because we have translation. We do have the document, and we will go through it. If we do not capture everything now, we will either ask you in written form or invite you back. Hit the highlights.

**Mr. Corbett:** Over 40,000 of those professionals work directly in the federal public service. We represent IT professionals, scientists, auditors, architects, doctors — the professional cadre.

My first point is in regard to the levels of representation of the employment equity groups in the federal public service. This committee has heard that the federal public service as a whole is doing well with respect to the representation of women, Aboriginals and people with disabilities. However, these are broad national figures being reported, and they do not reflect the whole picture or the uneven distribution of members of designated groups. For example, according to the most recent figures available, while women hold 53 per cent of all public service jobs, they only hold approximately 38 per cent of executive

Deuxièmement, le gouvernement doit instaurer un protocole de retour au travail dans le cadre d'une stratégie de réintégration appliquée à l'ensemble de l'organisation afin de traiter les questions relatives aux mesures d'adaptation pour les travailleurs handicapés dans des délais raisonnables.

Troisièmement, il faut établir un comité mixte composé d'agents négociateurs et de représentants de l'employeur dont le mandat consiste à orienter les modalités de dotation en ce qui a trait aux mesures d'équité en emploi et au recours à des employés occasionnels.

Quatrièmement, les gestionnaires doivent être tenus de rendre des comptes pour ce qui est de l'atteinte de leurs objectifs d'équité en matière d'emploi. Il faut également publier les données concernant le nombre de gestionnaires qui n'ont pas reçu leurs primes, faute d'avoir réussi à atteindre les objectifs du ministère relativement à l'équité en matière d'emploi.

Cinquièmement, il faut rendre accessibles les données concernant le nombre de membres de groupes visés par l'équité en matière d'emploi qui sont embauchés dans chaque ministère et organisme, les groupes professionnels concernés et la durée des fonctions, sans oublier l'information sur les travailleurs victimes de discrimination pour de multiples motifs.

Enfin, sixièmement, le gouvernement doit établir et mettre en œuvre des politiques qui affirment le principe selon lequel les travailleurs ont le droit fondamental de prendre soin de leur famille.

**Gary Corbett, vice-président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada :** Merci de nous avoir donné la possibilité de comparaître devant votre comité pour discuter de cette importante question.

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada est un syndicat qui représente quelque 55 000 professionnels du secteur public au Canada.

**La présidente :** Je sais que j'ai dit que vous deviez être bref, mais veuillez ne pas aller pas trop vite, parce que nous devons tenir compte de la traduction. Nous avons le document en main, et nous allons le parcourir. Si nous n'arrivons pas à tout couvrir maintenant, nous vous interrogerons par écrit ou vous inviterons à revenir. Contentez-vous de souligner les grandes lignes

**M. Corbett :** Plus de 40 000 de ces professionnels travaillent directement dans la fonction publique fédérale. Nous représentons les professionnels des TI, ainsi que les scientifiques, vérificateurs, ingénieurs, architectes, médecins — le corps professionnel.

Je voudrais tout d'abord dire quelques mots sur les niveaux de représentation des groupes d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Votre comité a entendu dire que la fonction publique fédérale dans son ensemble faisait du bon travail en ce qui a trait à la représentation des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées. Toutefois, il est question de chiffres nationaux et globaux qui ne reflètent pas la véritable image ni la répartition inégale des membres des groupes désignés. Par exemple, selon les tout derniers chiffres disponibles, alors que les femmes occupent 53 p. 100 de tous les emplois dans

positions and only 42 per cent of scientific and professional positions. For the other equity groups, the figures also vary widely when one looks more closely at how they are distributed within the public service. That being said, it is clear, as this committee has heard from other witnesses, that the most serious problem is with respect to representation of the visible minorities, especially in light of the recent figures that show recruitment of visible minorities is down from previous years.

I will turn my focus to the few issues that, in the institute's view, present significant barriers for visible minorities that must be addressed if the public service is to be truly representative.

An example, as mentioned by my colleague to my right, is the widespread use of casual workers and term employees. A considerable barrier, in our view, to recruitment of visible minorities is the fact that the recruitment into the public service is rarely into permanent positions. The Public Service Commission's 2006-07 annual report noted that, over an eight-year period, 75 per cent of indeterminate employees hired for the permanent workforce had been either casual workers or term employees.

As Ms. Barrados presented here earlier, these casuals and term employees are often hired through personal networks, and they are hired locally rather than through national polls. This type of hiring excludes visible minorities, and other employment equity groups, because people within these groups do not have the connections and/or network to get their foot in the door.

It is our position that little or no progress will be achieved in providing permanent employment to members of employment equity groups while the federal government continues its widespread use of casuals and terms. While we recognize that there is a place for short-term hiring, it is clearly being used as a way to get around the regular staffing processes.

Another issue is access to language training. We are concerned that some aspects of the official languages policy, combined with the lack of language training, may be creating a barrier for the recruitment of visible minorities into the public service and to the current mobility of visible minorities who are already employed within the public service. According to the report prepared for the Office of the Commissioner of Official Languages, while 18 per cent of all Canadians speak both official languages, that number is only 11 per cent for visible minorities.

la fonction publique, elles ne détiennent qu'environ 38 p. 100 des postes de hauts fonctionnaires et 42 p. 100 des postes scientifiques et professionnels. Pour les autres groupes d'équité, les chiffres varient également beaucoup lorsqu'on examine de plus près la répartition des emplois dans la fonction publique. Ceci dit, il est évident, comme l'a d'ailleurs entendu le comité de la part d'autres témoins, que le problème le plus sérieux concerne la représentation des minorités visibles, particulièrement si l'on tient compte des chiffres récents qui révèlent que le recrutement des minorités visibles a diminué par rapport aux années précédentes.

Je vais maintenant aborder d'autres questions qui, du point de vue de l'institut, posent d'importants obstacles aux minorités visibles, et sur lesquelles il faut se pencher si l'on veut que la fonction publique soit véritablement représentative.

À titre d'exemple, comme l'a mentionné mon collègue, à ma droite, on recourt massivement aux employés occasionnels ou nommés pour une durée déterminée. À notre avis, l'un des gros obstacles au recrutement de membres de minorités visibles est le fait que le recrutement dans la fonction publique se fait rarement pour des postes permanents. En effet, on peut lire, dans le Rapport annuel 2006-2007 de la Commission de la fonction publique, que sur une période de huit ans, 75 p. 100 des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée et embauchés dans les effectifs permanents avaient été occasionnels ou nommés pour une durée déterminée.

Comme Mme Barrados l'a expliqué plus tôt, ces employés occasionnels ou nommés pour une durée déterminée sont souvent embauchés à partir de réseaux personnels, et ils le sont au plan local plutôt qu'à partir d'un bassin national. Ce type d'embauche exclut les minorités visibles, ainsi que d'autres groupes d'équité en matière d'emploi, du fait que les personnes qui composent ces groupes n'ont bien souvent pas de relations ni de réseau pour « mettre un pied dans la porte ».

Nous sommes d'avis qu'aucun progrès important ne sera réalisé sur le plan de l'offre d'emplois permanents aux membres des groupes d'équité en matière d'emploi si le gouvernement fédéral continue d'avoir recours, de façon généralisée, à de nombreux employés occasionnels ou nommés pour une durée déterminée. Bien que nous reconnaissons que l'embauche à court terme a sa place, il est clair qu'on l'utilise comme moyen de contourner le processus normal de dotation.

Un autre problème concerne l'accès à la formation linguistique. Nous craignons que certains aspects de la politique sur les langues officielles, combinés à l'absence de formation linguistique, créent des obstacles au recrutement des minorités visibles dans la fonction publique et à la mobilité professionnelle des membres des minorités visibles qui y travaillent déjà. Selon un rapport préparé pour le Commissariat aux langues officielles, alors que 18 p. 100 de tous les Canadiens parlent les deux langues officielles, ce chiffre n'est que de 11 p. 100 chez les minorités visibles.



In the 2005 Public Service Employee Survey, 20 per cent of visible minority employees identified a lack of access to language training as a barrier to current advancement as compared with 16 per cent for employees overall.

The institute supports the goal of the Official Languages Act, and we do not take issue with the requirements for fluency in both languages in various jobs across the public service. However, the bilingual imperative requirement for many jobs means that otherwise-qualified visible minorities who do not meet the language criteria will not be screened in. It is our position that where employment equity groups exist, room must be made to hire these candidates and allow them the opportunity to train to meet those language requirements.

Further, our members contend that language training is simply not available for promotional opportunities. Many high-level professionals and managerial positions within the public service are designated bilingual imperative. Therefore, lack of access to language training effectively closes the door to career advancement in many cases. The provision of language training is, therefore, critical in order to break down the barriers for visible minorities within the public service.

Another element is the recognition of foreign credentials. A demographic shift is occurring in Canada as the population ages. The labour force is facing a crunch as baby boomers begin to retire, creating a labour shortage. Due to the low birth rate, immigration now accounts for about two thirds of the population growth in Canada. Most of the new immigrants to Canada are from Asia — including the Middle East — Central and South America, the Caribbean and Africa, with a minority coming from Europe.

In years to come, the federal government will face increasing competition for professionals. As competition for talent increases, there will be a greater need to tap into the currently underutilized resources of new Canadians.

A significant problem exists with respect to the underemployment of immigrant professionals in Canada. One Statistics Canada study concluded that, in 2001, more than half of foreign trained engineers in Canada work in technical jobs or jobs unrelated to engineering.

One reason foreign trained professionals often cannot get work in their field in Canada is their qualifications may not be recognized by the professional licensing bodies or by potential employers. This highlights the need for funding to assist such professionals to earn Canadian accreditation in their field

Dans le Sondage auprès des fonctionnaires réalisé en 2005, on constate que 20 p. 100 des employés des minorités visibles ont cité l'absence d'accès à la formation linguistique comme obstacle à l'avancement de leur carrière, comparativement à 16 p. 100 pour l'ensemble des employés.

L'institut appuie les objectifs de la Loi sur les langues officielles et ne s'oppose pas aux critères concernant la maîtrise des deux langues pour divers emplois dans l'ensemble de la fonction publique. Toutefois, en raison du critère de dotation d'un poste bilingue à nomination impérative pour de nombreux emplois, des membres autrement qualifiés des minorités visibles qui ne répondent pas aux critères linguistiques ne seront pas sélectionnés. Nous sommes d'avis que là où il y a des lacunes au niveau de l'équité en matière d'emploi, il faut permettre d'embaucher ces candidats et leur donner la possibilité de suivre une formation pour répondre à ces exigences linguistiques.

Qui plus est, nos membres soutiennent que la formation linguistique n'est tout simplement pas disponible à des fins de promotion. Un grand nombre de postes de professionnels et de gestionnaires de niveau élevé dans la fonction publique sont désignés bilingues impératifs. Par conséquent, l'absence d'accès à la formation linguistique ferme véritablement la porte à l'avancement de la carrière dans de nombreux cas. La prestation de cours de formation linguistique est par conséquent importante pour éliminer l'un des obstacles auxquels sont confrontés les membres des minorités visibles au sein de la fonction publique.

L'autre élément est la reconnaissance des titres de compétences étrangers. Alors que sa population vieillit, le Canada connaît une véritable transformation démographique. En effet, la population active canadienne diminue du fait que les baby-boomers commencent à prendre leur retraite, créant ainsi des pénuries de main-d'oeuvre. En raison du faible taux de natalité, l'immigration représente de nos jours environ les deux tiers de la croissance de la population au pays. La plupart des nouveaux immigrants au Canada viennent d'Asie — y compris le Moyen-Orient —, d'Amérique centrale et du Sud, des Caraïbes et d'Afrique, plus une minorité venant d'Europe.

Au cours des prochaines années, le gouvernement fédéral sera confronté à une concurrence de plus en plus forte sur le plan du recrutement de professionnels. À mesure que s'intensifiera cette concurrence, il faudra de plus en plus se tourner vers les ressources actuellement sous-utilisées que constituent les nouveaux Canadiens.

Il existe un problème de taille au chapitre du sous-emploi des immigrants professionnels au Canada. D'après une étude de Statistique Canada, en 2001, plus de la moitié des ingénieurs ayant suivi leur formation à l'étranger et vivant au Canada occupaient des postes techniques ou des emplois n'ayant rien à voir avec le génie.

L'une des raisons pour lesquelles les professionnels formés à l'étranger sont souvent incapables de trouver du travail dans leur domaine au Canada est le fait qu'ils ont de la difficulté à faire reconnaître leurs titres de compétences par les organismes de réglementation professionnelle et les employeurs potentiels. Cette

through training, internships and financial assistance for required studies or exams. The new Foreign Credentials Referral Office is an example of a new initiative that provides some assistance to internationally trained professionals in learning how to gain Canadian credentials, but additional programs and funding are required.

Another issue is the requirement for Canadian experience or Canadian education, often used by managers as a job screening criteria. This requirement presents a clear barrier to foreign-trained professionals, many of whom are visible minorities. These conditions are often not imposed at the upper level where qualification standards are set, but rather are added to the job poster by the hiring manager. Clearly, there is a need for training and awareness at the lower management level in order to reduce and remove barriers created by such requirements.

In conclusion, these are just a few of the many concerns that the institute has with respect to the barriers to employment equity groups and, in particular, to visible minorities. As a bargaining agent, we are somewhat limited in our ability to make changes within the public service. We consult and collaborate with the employer on employment equity issues; we make recommendations; and we represent our members with respect to employment equity and human rights issues. Currently, we are working with the Canada Public Service Agency in developing a framework for the hiring of new immigrants.

In addition, the institute has a number of initiatives aimed at improving our ability to address these issues, such as increasing the availability of employment equity and human rights training for our own stewards in-house and the development a number of different educational resources and materials for our members. Currently, the institute's committee on human rights in the workplace is collecting and reviewing departmental equity plans for future consideration, and we are also working in partnership with groups such as the National Council of Visible Minorities and other bargaining agents so we can collaborate on the issues.

I thank you very much for your attention and look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you for your presentations.

**Senator Munson:** Mr. Cashman, in your prepared statement, you said this rather sweeping statement, and I would like to get clarification on this. You said, "the government knew full well

situation souligne la nécessité de débloquent des fonds pour aider ces professionnels à obtenir leur agrément au Canada dans leur domaine, au moyen de cours de formation, de stages ou encore d'une aide financière pour payer les frais des études ou examens requis. Le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers est un exemple d'une nouvelle initiative qui apporte une aide aux travailleurs formés à l'étranger en les informant sur les moyens d'acquérir des titres de compétences au Canada, mais des programmes et un financement additionnels sont nécessaires.

Un autre problème est l'obligation de posséder une expérience de travail en sol canadien ou un diplôme d'études canadien, que les gestionnaires appliquent fréquemment comme critère de sélection. Cette exigence représente clairement un obstacle auquel font face les professionnels formés à l'étranger, dont un grand nombre font partie des minorités visibles. Souvent, ces conditions ne sont pas imposées aux niveaux les plus élevés où les normes de qualification sont fixées, mais sont plutôt ajoutées aux avis de concours par les responsables de l'embauche. De toute évidence, il est nécessaire d'assurer une formation et une sensibilisation au niveau des cadres inférieurs pour réduire et éliminer les obstacles que constituent ces critères.

En conclusion, ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses préoccupations que soulèvent chez l'institut les obstacles auxquels font face les groupes visés par l'équité en matière d'emploi, et plus particulièrement les minorités visibles. En tant qu'agent négociateur, notre association est quelque peu limitée dans sa capacité à apporter des changements dans la fonction publique. Certes, nous consultons l'employeur et collaborons avec lui au sujet de questions relatives à l'équité en matière d'emploi; nous avançons des recommandations; et enfin, nous représentons nos membres en ce qui concerne des questions liées à l'équité en matière d'emploi et aux droits de la personne. Actuellement, avec l'Agence de la fonction publique du Canada, nous travaillons à l'élaboration d'un cadre d'embauche des nouveaux immigrants.

Par ailleurs, l'institut a pris un certain nombre d'initiatives visant à améliorer sa capacité de régler ces problèmes, par exemple en augmentant la disponibilité des cours de formation sur l'équité en matière d'emploi et les droits de la personne destinés à ses délégués syndicaux et en élaborant des ressources et des documents pédagogiques divers pour ses membres. Actuellement, le comité des droits de la personne en milieu de travail de l'institut recueille et examine les plans des ministères concernant l'équité en matière d'emploi, à des fins de consultation future. Nous travaillons également en partenariat avec différents groupes comme le Conseil national des minorités visibles et d'autres agents négociateurs pour pouvoir collaborer avec eux sur les dossiers.

Je vous remercie de votre attention et suis prêt à répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci pour vos exposés.

**Le sénateur Munson :** Monsieur Cashman, dans l'exposé que vous avez préparé, vous avez fait une déclaration plutôt radicale, et je voudrais obtenir des éclaircissements à ce sujet. Vous avez dit



that hiring managers were a barrier to achieving employment equity and knowing this, they gave them authority to establish their own needs.”

We have heard different types of testimony on managers and so on. However, would you not give the manager the benefit of the doubt if it is someone who is progressive enough to try to fulfil a mandate of dealing with equity problems in the public service and ensuring that visible minorities would be hired, someone who would try to reach a quota that would be acceptable within the public service? It seems that you tarnished every manager in the public service. If you do not have a manager, who runs the place?

**Mr. Cashman:** My colleague will answer.

**Senator Munson:** Are you a manager?

**Lisa Addario, Employment Equity Officer, Public Service Alliance of Canada:** Thank you for the question. Mr. Cashman deferred to me because I was the source of that statement. In fact, I was not the source; it was Treasury Board. It was written in their 2001-02 annual report. You may remember that it was during those years that Treasury Board needed to account for the failure of the Embracing Change Initiative, which was to take place from 2000 to 2003. Their goal was that one in every five external hires be a racialized person. At best, they achieved one in 10 in one of those three years and fell below that mark in the other two years, so they had some explaining to do. It was a very well-resourced campaign.

When it came time to explain it, they said in their 2001-02 report that the problem was the hiring managers. More needs to be done to convince hiring managers that hiring racially visible people makes good business sense.

Then, in the following year, they increased the discretion to hiring managers without increasing any type of accountability on their part. At the same time, in 2003, there was a significant reduction in resources to the Canadian Human Rights Commission, as you heard from the commissioner, who talked about how they had to reconfigure their commission when resources were cut. Therefore, that configuration of a cut in resources to the oversight mechanism at the same time that discretion was given to the hiring managers with no additional accountability has led us to say, not necessarily through any other mechanism but by virtue of the fact that there are many decisions to be made, and that the hiring managers have not picked up the slack and made the changes necessary to make the workforce representative.

que : « le gouvernement savait pertinemment que les gestionnaires recruteurs étaient un obstacle à la réalisation de l'équité en matière emploi et, même en sachant cela, il leur a donné le pouvoir d'établir leurs propres besoins. »

Nous avons entendu différents types de témoignages concernant les cadres, et cetera. Cependant, n'accorderiez-vous pas le bénéfice du doute à un gestionnaire suffisamment progressiste pour tenter de s'acquitter du mandat consistant à régler les problèmes d'équité dans la fonction publique, à veiller à ce que les minorités visibles soient embauchées et à parvenir à un quota qui serait acceptable au sein de la fonction publique? On dirait que vous avez terni l'image de tous les gestionnaires de la fonction publique. Or, s'il n'y avait pas de gestionnaires, qui dirigerait?

**M. Cashman :** Mon collègue va vous répondre.

**Le sénateur Munson :** Êtes-vous gestionnaire?

**Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi, Alliance de la fonction publique du Canada :** Je vous remercie de votre question, que M. Cashman m'a renvoyée parce que c'est moi qui suis à l'origine de cette déclaration. En fait, cette dernière ne vient pas de moi, mais du Conseil du Trésor. Elle figurait dans le rapport annuel de 2001-2002 de l'organisme. Vous vous souvenez peut-être que c'est au cours de ces années que le Conseil du Trésor avait dû rendre des comptes au sujet de l'échec de l'initiative Faire place au changement, qui devait se dérouler de 2000 à 2003. L'objectif était que sur cinq employés recrutés à l'externe, il y en ait un qui soit membre d'une minorité visible. Dans le meilleur des cas, on a atteint un quota de 1 sur 10 au cours d'une de ces trois années, et on est tombé au-dessous de ce chiffre les deux autres années. On a donc eu des explications à fournir. C'était une campagne très bien pourvue en ressources.

Quand est venu le temps d'expliquer ces résultats, le Conseil du Trésor a déclaré, dans son rapport de 2001-2002, que le problème venait des gestionnaires qui embauchent du personnel. On doit faire encore plus pour convaincre ces gestionnaires recruteurs que l'embauche de membres des minorités visibles est une saine pratique de gestion.

Puis, l'année suivante, l'organisme a augmenté le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires recruteurs sans exiger une quelconque responsabilisation accrue de leur part. En même temps, en 2003, il y a eu une importante réduction des ressources allouées à la Commission canadienne des droits de la personne, comme vous l'a dit la commissaire, qui a également parlé de la façon dont on a dû réorganiser la commission lorsque ses ressources ont été coupées. Par conséquent, cette situation où l'on sabrait dans les ressources affectées au mécanisme de surveillance en même temps qu'on accordait un pouvoir discrétionnaire aux gestionnaires recruteurs sans leur imposer une plus grande reddition de comptes nous a amenés à dire, pas nécessairement en nous appuyant sur un quelconque autre mécanisme, mais en raison du fait qu'il y a beaucoup de décisions à prendre, que les gestionnaires recruteurs n'ont pas comblé les lacunes ni apporté les modifications nécessaires pour rendre la main-d'œuvre représentative.

**Senator Munson:** Keeping that in mind, with your recommendation that managers should be held accountable for meeting their employment equity targets, are you looking at some sort of punishment, for want of a better word, if they do not meet them?

**Mr. Cashman:** They certainly should not be receiving a bonus for exceptional work that particular year. It should be a part of the package upon which they are rated each year. Managers who do not meet their targets for other work do not always receive their bonuses, so why, when it comes to employment equity, should 95 per cent of them get their bonus, when we know the targets are not being met? Managers should have to face consequences.

**Senator Munson:** How serious is the back-door hiring?

**Mr. Cashman:** Sadly, since the changes to the Public Service Employment Act, it is worse now than ever in the public service.

**Senator Munson:** Why is that? Why can people not get their acts together? Here is a public service in transition. Many young people the age of my oldest son — 23, 24 years of age — are anxious to get into the public service and work. It is about serving the public; it is the public service. However, there seem to be hoops, whistles and barriers to go through the proper channels to get hired.

How do we eliminate this and create permanent positions as opposed to the situation where, if people are in a position for two years, they will slide them into something else and then they become permanent?

**Mr. Corbett:** You used the words “back door.” I would not call it that. Term and casual employees are recognized ways to fill temporary work.

**Senator Munson:** I understand that.

**Mr. Corbett:** However, we find with the level of funding to the public service that many managers can only see so far into the future, and that means terms and casual work. It is almost as if hiring a full-time employee involves risk, because you have to pay them continuously for the long term, and government mandates change often. Therefore, they may be hiring someone whom they do not need, and once he or she is in the process, it is difficult to change direction. It really has to do with the long-range vision of the government of the day versus the short-term need of managers to balance that risk of hiring someone for the long term.

**Senator Munson:** Is there systemic racism in the public service?

**Le sénateur Munson :** En gardant cela à l'esprit, ainsi que votre recommandation selon laquelle les gestionnaires devraient être tenus responsables de l'atteinte de leurs objectifs d'équité en matière d'emploi, croyez-vous qu'on devrait leur infliger une sorte de punition, faute d'un meilleur terme, s'ils ne réalisent pas ces objectifs?

**M. Cashman :** Ils ne devraient certainement pas recevoir une prime pour leur travail exceptionnel cette année-là. Cela devrait faire partie de l'ensemble de critères qui servent à les évaluer chaque année. Les gestionnaires qui n'atteignent pas leurs objectifs pour un autre aspect de leur travail ne reçoivent pas toujours leurs primes, alors pourquoi, quand il s'agit d'équité en matière d'emploi, 95 p. 100 d'entre eux y auraient-ils droit, tandis que nous savons que les objectifs ne sont pas respectés? Les gestionnaires devraient faire face à des conséquences.

**Le sénateur Munson :** Quelle est l'ampleur du problème de l'embauche par des moyens détournés?

**M. Cashman :** Malheureusement, depuis les modifications apportées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la situation est pire que jamais dans le secteur public.

**Le sénateur Munson :** Pourquoi? Pourquoi les gens n'arrivent-ils pas à prendre les choses en main? Nous avons là une fonction publique en transition. Beaucoup de jeunes de l'âge de mon fils aîné — 23, 24 ans — sont désireux d'entrer dans la fonction publique et d'y travailler. Il s'agit de servir le public. Toutefois, pour parvenir à suivre les voies appropriées afin de décrocher un emploi, il semble y avoir toutes sortes d'obstacles et d'épreuves à surmonter.

Comment peut-on éliminer ce problème et créer des postes permanents, au lieu de se retrouver dans cette situation où, si les gens sont en poste pendant deux ans, on les met ailleurs et alors, ils deviennent permanents?

**M. Corbett :** Vous avez utilisé l'expression « moyens détournés ». Je n'appellerais pas cela ainsi. Les employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée sont des moyens reconnus d'effectuer du travail temporaire.

**Le sénateur Munson :** Je le comprends.

**M. Corbett :** Cependant, nous constatons, compte tenu du niveau de financement alloué à la fonction publique, que pour de nombreux gestionnaires, la capacité de prévoir l'avenir est limitée, ce qui implique du travail occasionnel ou à durée déterminée. C'est presque comme si l'embauche d'employés à temps plein comportait un risque parce qu'il faut les rémunérer continuellement à long terme, alors que les mandats gouvernementaux changent souvent. Par conséquent, on pourra embaucher quelqu'un dont on n'a pas besoin et, une fois cette personne en poste, il sera difficile de changer de cap. C'est véritablement une question de vision à long terme du gouvernement en place par opposition au besoin à brève échéance des gestionnaires d'évaluer le risque que représente l'embauche de quelqu'un à long terme.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il du racisme systémique dans la fonction publique?



**Mr. Corbett:** There are systemic barriers in the public service.

**Senator Munson:** What does that mean?

**Mr. Corbett:** The barriers, such as the ones I pointed out a few minutes ago, are, for example, having posters that say “Canadian”; you must have Canadian experience. That could be perceived as a barrier for an immigrant who comes in and does not have Canadian experience but is fully qualified to do the job. Whether you want to call that systemic discrimination or not, it is certainly a systemic barrier. That is one example.

**Mr. Cashman:** Other people will use the terms “systemic barriers” or “systemic problems,” but we need to name the elephant in the room, and it is racism. When we call people on their behaviour, their bad behaviour, we can then adopt an approach to deal with it. As Canadians, for some reason, it is in our culture and our psyche that we like to pretend we are not racist. The truth is that we all are racist. Some of us are willing to admit it and work on it differently from others.

**Senator Munson:** You made reference to the terminology “visible minority.” Do you not like that terminology?

**Mr. Cashman:** The United Nations is calling us on that term as well.

**Senator Munson:** It is in my notes here. It is a term that we have come to use in this country.

**Mr. Cashman:** However, if you think about it in the global context, they are the global majority. We must get past that as Canadians, because we have this “founding fathers” image of our nation. As we fit in this world, we need to realize that Caucasians are the minority. If we try to label people with the term “visible minority” in Vancouver, Toronto or any major centre, it just does not work.

**Senator Munson:** What should it be then? Should there be no labels?

**Mr. Cashman:** We are suggesting a word that came from the community itself, “racialized.”

**The Chair:** We were in Geneva at the time the committee released the report questioning our use of the term “visible minorities.” Coming back to Canada, many of the traditional non-governmental organizations, NGOs, not just professionals but those who work in the visible minority field, were quite distraught — that is maybe too strong a word — but they did not like the UN’s questioning of our use of the term “visible minorities.” We have yet to hear with a single voice whether your term is any better than the existing one. I do not believe there is a consensus within the visible minority communities or

**M. Corbett:** Il ya des obstacles systémiques dans la fonction publique.

**Le sénateur Munson:** Qu’est-ce que cela veut dire?

**M. Corbett:** Ces obstacles, tels que ceux que j’ai indiqués il ya quelques minutes, peuvent prendre la forme d’avis d’emploi où l’on utilise le qualificatif « canadien », par exemple en exigeant une expérience canadienne. Cela pourrait être perçu comme une barrière pour un immigrant qui entre au pays et ne possède pas d’expérience canadienne, mais qui est pleinement qualifié pour faire le travail. Que vous vouliez ou non appeler cela de la discrimination systémique, il s’agit certainement d’un obstacle systémique. C’est un exemple.

**M. Cashman:** D’autres personnes utiliseront les termes « barrières systémiques » ou « problèmes systémiques », mais appelons un chat un chat : il s’agit de racisme. Lorsqu’on amène les gens à prendre conscience de leurs mauvais comportements, on peut ensuite adopter une stratégie pour y remédier. En tant que Canadiens, pour une raison quelconque, cela fait partie de notre culture et de notre mentalité que d’aimer prétendre que nous ne sommes pas racistes. La vérité est que nous le sommes tous. Certains d’entre nous sont prêts à l’admettre et à y travailler différemment des autres.

**Le sénateur Munson:** Vous avez fait référence à l’expression « minorités visibles ». Ce terme ne vous plaît pas?

**M. Cashman:** L’ONU conteste également notre utilisation de ce terme.

**Le sénateur Munson:** Il apparaît dans mes notes, ici. C’est une expression que nous en sommes venus à utiliser dans notre pays.

**M. Cashman:** Cependant, si l’on y songe dans une perspective planétaire, les personnes visées constituent la majorité mondiale. En tant que Canadiens, nous devons aller au-delà de cette image de type « pères fondateurs » que nous nous faisons de notre nation. Dans ce monde, il faut que nous prenions conscience que les Caucasiens sont minoritaires. Si nous essayons d’étiqueter les gens avec le terme « minorités visibles » à Vancouver, à Toronto ou dans tout autre grand centre, cela ne fonctionne tout simplement pas.

**Le sénateur Munson:** Quel terme devrait-on utiliser, dans ce cas? Faudrait-il qu’il n’y ait aucune étiquette?

**M. Cashman:** Nous recommandons un mot proposé par la communauté elle-même, soit : « racialisé ».

**La présidente:** Nous étions à Genève quand le comité a publié le rapport remettant en question notre utilisation de l’expression « minorités visibles ». Pour en revenir au Canada, un grand nombre d’organismes non-gouvernementaux traditionnels, d’ONG, pas seulement les professionnels, mais aussi ceux qui travaillent auprès des minorités visibles, étaient assez désarmés — le mot est peut-être un peu fort —, mais ils n’ont pas aimé que l’ONU conteste notre recours à l’expression « minorités visibles ». Nous n’avons pas encore entendu dire d’une seule voix que votre terme est préférable à celui qui existe. Je ne crois pas qu’il y ait un

the racialized communities, yet you seem to think there is. Can you tell me where you found that consensus?

**Mr. Cashman:** I am not saying that there is a consensus; I am saying that within any community there is debate over terminology. We are saying that “visible minorities” is not the proper term. Unfortunately, that is the language in the act with which we deal.

**Senator Munson:** Whatever the term, racism is racism.

**Senator Oliver:** I would like to thank both groups for their excellent presentations. They are very helpful to the committee. Much thought was put into both reports.

Senator Munson referred to a similar paragraph as the one in your recommendations, Mr. Cashman, to which I refer:

Managers should be held accountable for meeting their employment equity targets. Further, data should be publicized to establish how many managers have been denied their performance bonuses because they failed to meet departmental employment equity targets.

Over the weekend, as you know, in the financial sections of the *National Post* and *The Globe and Mail*, there was a story that Mr. Nixon, the head of Canada's largest bank, was punished by losing \$4 million of his bonus this year because of his performance at the bank. It was published; the public could see it. He is receiving \$4 million less this year in his bonus. He will still make \$11.3 million, but it was publicized, and all Canadians and others can read that here is a senior Canadian businessman who failed his shareholders and others, so the board of directors felt and publicized that he will lose \$4 million.

That is a good idea. I only wish that somehow we were not ashamed or afraid of talking about our senior managers in the public service who are non-compliant. Why should there be that reluctance? Can you help me with that?

**Mr. Cashman:** That is a question you may want to put to others as well, but as Canadians, we need to take the view that it is our government, our public service, and we are shareholders in the services they deliver.

Canadians should assume that responsibility a bit more and push back on politicians or bureaucrats who try to cover up situations such as that; transparency can only be a good thing.

consensus là-dessus au sein des groupes de minorités visibles ou des communautés raciales, et pourtant vous semblez penser que c'est le cas. Pouvez-vous me dire où vous avez observé ce consensus?

**M. Cashman :** Je ne prétends pas qu'il y a un consensus; je dis que dans toute communauté, on débat de la terminologie. Nous affirmons que « minorités visibles » n'est pas le terme approprié. Malheureusement, il est utilisé dans la loi avec laquelle nous traitons.

**Le sénateur Munson :** Quel que soit le terme employé, le racisme reste le racisme.

**Le sénateur Oliver :** Je tiens à remercier nos deux groupes de témoins pour leurs excellents exposés, qui seront très utiles à notre comité. Ces deux rapports sont le fruit d'importantes réflexions.

Le sénateur Munson a évoqué un paragraphe similaire à celui qui fait partie de vos recommandations, M. Cashman, et qui se lit ainsi :

Les gestionnaires doivent être tenus de rendre des comptes pour ce qui est de l'atteinte de leurs objectifs d'équité en matière d'emploi. Il faut également publier les données concernant le nombre de gestionnaires qui n'ont pas reçu leurs primes, faute d'avoir réussi à atteindre les objectifs du ministère relativement à l'équité en matière d'emploi.

Comme vous le savez, la fin de semaine dernière, dans les sections financières du *National Post* et du *Globe and Mail*, on rapportait que M. Nixon, chef de la direction de la plus grande banque canadienne, a été sanctionné par la perte de 4 millions de dollars sur le montant de sa prime cette année à cause de son rendement à la banque. Ce fait a été rendu public. Cette année, M. Nixon recevra 4 millions de dollars de moins en montant de prime. Il obtiendra tout de même 11,3 millions de dollars, mais cette information a été médiatisée, et tous les Canadiens et les autres peuvent lire qu'il s'agit là d'un homme d'affaires canadien chevronné qui a manqué à son devoir envers ses actionnaires, entre autres, de sorte que le conseil d'administration a estimé qu'il devrait perdre 4 millions de dollars et a rendu publique cette décision.

Voilà une bonne idée. J'aimerais simplement nous n'ayons pas honte ou peur de parler de nos cadres supérieurs de la fonction publique qui manquent à leurs obligations. Pourquoi devrait-il y avoir une telle réticence? Pouvez-vous m'éclairer là-dessus?

**M. Cashman :** C'est une question que vous voudrez peut-être poser aux autres également, mais en tant que Canadiens, il faut que nous considérions qu'il s'agit de notre gouvernement, de notre fonction publique, et que nous sommes actionnaires des services qu'ils nous fournissent.

Les Canadiens devraient assumer un peu plus cette responsabilité et mettre le holà quand des politiciens ou des bureaucrates essaient de couvrir des situations comme celles dont il est question. La transparence ne peut être qu'une bonne chose.



**Senator Oliver:** Should there be a communication strategy, and if so, who should be responsible for the strategy to get this information out?

**Mr. Cashman:** Every year a journalist of the *Ottawa Citizen* does access to information requests on the performance bonuses to try to get at the root of who or what department is not getting them. He or she is stymied every time; that is, the powers that be protect that information. We do not need to know the names necessarily, but we need to know which departments are not complying with employment equity.

**Senator Oliver:** If we read in the paper only that a Canadian banker did not get a \$4-million bonus, it will not help us too much. Names are important.

**Mr. Cashman:** That is true.

**Senator Oliver:** You said that you are working with a number of different groups to work out your policies, and doing wonderful work on employment equity. One of these is the National Council of Visible Minorities, NCVM. They have appeared before us on many occasions.

They — and I — have wanted for a long time, as a way of overcoming the systemic racism problem in the public service, to have a new creature, a new parliamentary personality called a commissioner of diversity. This person would be similar to the Commissioner of Official Languages. This would be a person who could appear before committees such as this and committees in the House of Commons and give an accounting for non-compliance — those who did not get their bonus, those who should not get their bonus. This person could be a liaison and a person to whom visible minorities and other parts of the target groups could go to.

Right now there is no one, and we heard that the Canadian Human Rights Commission certainly cannot do it. They are grossly understaffed; their mandate is too weak; they have no stick. What do you think of that concept that has been recommended by the National Council of Visible Minorities?

**Mr. Corbett:** At first brush, it sounds like it would be a good position to have to provide information on a macro level for this committee and for others interested in the issue. We find in our own shop that when we broaden the dialogue, it often brings back perspectives that go to a better solution. Such an office may indeed be able to bring that perspective into it.

**Al Ravjani, Director, Ontario Region and Chair, Human Rights in the Workplace Committee, Professional Institute of the Public Service of Canada:** I have personally worked with Igbo Natufe, and I also tried to do a little work with Jacqueline Edwards when she was the NCVM president. We have to think about the fact that when the previous committee came here, they streamlined their employment equity audit from a 12-step process to a nine-

**Le sénateur Oliver :** Devrait-il y avoir une stratégie de communication et, si oui, qui devrait être responsable de la stratégie visant à rendre publics ces renseignements?

**M. Cashman :** Chaque année, un journaliste du *Ottawa Citizen* présente une demande d'accès à l'information au sujet des primes de rendement pour essayer de faire la lumière sur les gens ou les ministères qui n'en obtiendront pas. Mais on le bloque à chaque fois, car les pouvoirs en place protègent cette information. Il n'est pas nécessaire de connaître les noms, mais il faut que nous sachions quels ministères ne respectent pas les impératifs d'équité en matière d'emploi.

**Le sénateur Oliver :** Si nous lisons seulement dans le journal qu'un banquier canadien n'a pas obtenu une prime de 4 millions de dollars, cela ne nous aidera pas tellement. Les noms sont importants.

**M. Cashman :** C'est vrai.

**Le sénateur Oliver :** Vous avez dit collaborer avec un certain nombre de groupes différents pour l'élaboration de vos politiques, et accomplir un travail remarquable sur l'équité en matière d'emploi. L'un de ces groupes est le Conseil national des minorités visibles, ou CNMV, dont des représentants ont comparu devant nous à maintes reprises.

Ils — ainsi que moi-même — veulent depuis longtemps, comme moyen de surmonter le problème du racisme systémique dans la fonction publique, qu'on crée un nouveau poste, une nouvelle personnalité parlementaire qu'on appellerait « commissaire à la diversité ». Ce poste serait semblable à celui du commissaire aux langues officielles, et son titulaire pourrait se présenter devant des comités comme celui-ci ou ceux de la Chambre des communes afin de donner un compte-rendu de non-conformité concernant ceux qui n'ont pas reçu leur prime ou qui ne devraient pas l'obtenir. Cette personne pourrait être un agent de liaison et quelqu'un à qui les minorités visibles et les autres membres des groupes cibles pourraient s'adresser.

À l'heure actuelle, il n'existe rien de tel, et on nous a dit que la Commission canadienne des droits de la personne ne pouvait certainement pas agir en ce sens. Elle souffre d'un grave problème de sous-effectifs, et son mandat est trop faible; elle n'a pas de moyens. Que pensez-vous de ce concept recommandé par le Conseil national des minorités visibles?

**M. Corbett :** À première vue, il semble que ce serait un bon poste à avoir pour fournir des informations, d'un point de vue général, à ce comité et à d'autres personnes s'intéressant à la question. Au sein de notre institut, nous constatons que le fait d'élargir le dialogue ouvre souvent sur des perspectives qui mènent à de meilleures solutions. Un tel bureau pourrait en effet apporter ce genre de points de vue.

**Al Ravjani, directeur régional de l'Ontario et président du Comité des droits de la personne en milieu de travail, Institut professionnel de la fonction publique du Canada :** J'ai personnellement travaillé avec Igbo Natufe, et j'ai également essayé de collaborer un peu avec Jacqueline Edwards quand elle était présidente de la CNMV. Nous devons penser au fait que lorsque les membres du précédent comité sont venus ici, leur

step process. The process still takes too long to get the data out. If the data comes out in an untimely manner, where you see the people responsible for hiring, they may have gone by then. Their performance bonus is a non-issue.

Another issue is that of how we get the right data to go in and either praise or punish. To get the right data, we need the right statistics; and if we look at our census data that we work from, we were working from the 2001 data. It is now 2007-08, and we are still working on bits and pieces of the 2006 data. The data we work from is not correct. How do you punish someone with incorrect data? There is an issue right there.

**Senator Oliver:** Even if they did not have the incorrect data, or not up-to-date data, they are not even meeting the old data. They could not even meet the Embracing Change Initiative, which you talked about.

**Mr. Ravjani:** I have been involved with about eight hiring boards in the Canada Revenue Agency. Look at Toronto as an example. Even if you do not want to meet the employment equity quota, there is so much population out there, and they use that for regional statistics; so now how do we take that data and say that are we doing okay in Fort Erie or Thunder Bay? Data has to be correct. To be able to come up with new positions is okay, but we need to go with the right data, and I believe we have a big problem with data.

How do we solve it? We still need to be proactive; we still need to ensure there are mentors for people who want to move up in career progression; we need to ensure there are individual learning plans being respected. However, the issue that comes up, which is a big issue, is that staffing does not fall under collective bargaining. It is imposed upon us, and when it is imposed upon us, we then have to accept what the staffing criteria is for internal and external staffing. Classification is another issue.

Those points I want to raise here for you to think about because when you come back to unions, you want to think about those things. Thank you.

**Mr. Cashman:** If I may go back to your suggestion with respect to the commissioner of diversity, you need to know there are currently three central agencies with responsibility for employment equity. We call them the ABCs: the Canada Public Service Agency, the Treasury Board and the Public Service Commission of Canada. Unfortunately, there is shell game between the three of them for assuming full responsibility for employment equity. We would be concerned if a fourth agency were created, unless it is more of an ombudsperson. However, in terms of creating yet another bureaucracy, we would be concerned that it would get lost more than it is now.

processus de vérification de l'équité en matière d'emploi avait été simplifié, passant de 12 à 9 étapes. Le processus de diffusion des données demeure trop long. Si ces données ne sont pas publiées au moment opportun, les personnes responsables de l'embauche pourront avoir quitté leur poste entre-temps. Leurs primes de rendement sont un faux problème.

Une autre question consiste à déterminer comment obtenir les bonnes données pour pouvoir soit louer, soit punir les responsables. Pour avoir des données exactes, nous avons besoin des statistiques exactes; et en ce qui concerne les données de recensement dont nous nous sommes servis pour notre travail, elles dataient de 2001. Nous sommes maintenant en 2007-2008, et nous travaillons toujours sur des données partielles de 2006. Les informations à partir desquelles nous travaillons sont incorrectes. Comment sanctionner quelqu'un qui présente des renseignements inexacts? Il y a là un problème.

**Le sénateur Oliver :** Même si leurs données étaient exactes ou à jour, ils n'atteignent même pas les anciens quotas. Ils n'arriveraient même pas à satisfaire aux objectifs de l'initiative Faire place au changement, dont vous avez parlé.

**M. Ravjani :** J'ai fait partie d'environ huit comités de recrutement à l'Agence du revenu du Canada. Prenons l'exemple de Toronto. Même si on ne souhaitait pas atteindre le quota d'équité en matière d'emploi, la population est très importante là-bas, et les données qui la concernent sont utilisées à des fins de statistiques régionales; maintenant, comment pouvons-nous prendre ces données et prétendre que nous nous tirons bien d'affaire à Fort Erie ou Thunder Bay ? Les données doivent être exactes. Parvenir à créer de nouveaux postes est une bonne chose, mais il faut utiliser les bonnes données, et je crois que nous avons un gros problème sur ce plan.

Comment pouvons-nous le résoudre? Nous devons continuer d'être proactifs et de nous assurer de la présence de mentors pour ceux qui veulent progresser dans leur carrière, en plus de veiller au respect des plans d'apprentissage individuels. Toutefois, la question qui surgit, et qui constitue un gros problème, c'est que la dotation en personnel est exclue des négociations collectives. Elle nous est imposée, et quand cela arrive, nous devons accepter que les critères de dotation s'appliquent au recrutement à l'interne et à l'externe. La classification est une autre question.

Ce sont là quelques points que je tenais à soulever ici, parce que quand vous reviendrez aux syndicats, vous voudrez y avoir réfléchi. Merci.

**M. Cashman :** Si je puis me permettre de revenir sur votre proposition à l'égard d'un commissaire à la diversité, sachez qu'il existe actuellement trois organismes centraux chargés d'assurer l'équité en matière d'emploi : l'Agence de la fonction publique du Canada, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique du Canada. Malheureusement, les trois jouent à la chaise musicale pour déterminer qui doit assumer l'entière responsabilité de l'équité en matière d'emploi. Nous serions inquiets de la création d'un quatrième organisme, à moins qu'il s'agisse davantage d'un ombudsman. Toutefois, si l'on devait créer une nouvelle bureaucratie, nous craignons qu'on s'y perde encore plus.



**Senator Oliver:** Thank you.

**The Chair:** For the record, since I did not read the same article on the bank manager, was it employment equity he did not get his bonus on or something else? Just for the record. We do not know? He just did not get the bonus?

**Senator Oliver:** No, it was the bank's performance.

**The Chair:** The performance overall. Thank you.

**Mr. Cashman:** The banks are doing quite well.

**Senator Poy:** Thank you very much for your presentation. If we call systemic racism straight out instead of beating around the bush, it would be easier for everyone to deal with and to say that is what we have; that is the problem; let us deal with it. What do you think?

**Mr. Cashman:** I can only agree with you. It is the same as challenging sexist behaviour, ableism or homophobia. We need to name it, and that is how we need to approach it.

**Ms. Addario:** A few years ago, one of our representatives called and asked me to participate in an employment equity conference that was being held for hiring managers in the federal public sector. When I went there, in probably 2005, I heard a number of people speak, and it seemed that there was a movement, a trend, to rename employment equity committees, to move away from the term of employment equity to employment diversity. Employment equity committees were no longer being called that. Their mandate was getting a little more amorphous, not quite so sharp and focused on employment-equity related issues.

At the time, we said that two things will happen when they do that. First, they water down exactly what their objectives are; but second, they fail to recognize the historic discrimination that has been faced by women, persons with disabilities, racialized people and Aboriginal people. When they fail to name it, they miss an opportunity to articulate exactly what it is that needs to be remedied. They fail to articulate that there are remedial measures that need to be taken to address historic discrimination against those people. To no avail, diversity committees continue to dominate in work places across the federal public sector. However, we believe that type of shift needs to be attended to. We need to note and resist that.

**Senator Poy:** It is like sweeping issues under the carpet.

**Mr. Ravjinai,** you mentioned correct data and that it has to be fast. I know we are using old data from many years ago.

**Le sénateur Oliver :** Je vous remercie.

**La présidente :** À des fins de précision, puisque je n'ai pas lu cet article sur le directeur de banque, est-ce pour une question d'équité en matière d'emploi qu'il n'a pas obtenu sa prime, ou pour autre chose? J'aimerais seulement le préciser aux fins du compte rendu. Savons-nous uniquement qu'il n'a pas reçu de prime?

**Le sénateur Oliver :** Non; il s'agissait du rendement de la banque.

**La présidente :** C'était donc une question de rendement global. Merci.

**M. Cashman :** Les banques se portent fort bien.

**Le sénateur Poy :** Je vous remercie beaucoup de votre exposé. Si nous appelions carrément cela du racisme systémique au lieu de tourner autour du pot, il serait plus facile pour tout le monde d'y faire face et de dire : « voici la situation, tel est le problème, laissez-nous le régler ». Qu'en pensez-vous?

**M. Cashman :** Je ne peux qu'être d'accord avec vous. C'est la même chose que de dénoncer les comportements sexistes, la discrimination fondée sur les capacités physiques et l'homophobie. Il faut que nous nommions le problème, et c'est ainsi que nous devons l'aborder.

**Mme Addario :** Il ya quelques années, un de nos représentants m'a appelée pour me demander de participer à une conférence sur l'équité en matière emploi que l'on tenait à l'intention des gestionnaires recruteurs de la fonction publique fédérale. Quand je suis allée là-bas — en 2005, probablement —, j'ai entendu parler un certain nombre de personnes, et j'ai cru déceler une tendance à renommer les comités pour l'équité en matière d'emploi, à abandonner ce terme pour celui de « diversité en matière d'emploi ». Ces comités ne portaient plus le même nom. Leur mandat était devenu un peu plus amorphe, et plus tout à fait aussi net et centré sur les questions liées à l'équité en matière d'emploi.

À l'époque, nous avons dit qu'en faisant cela, on créait deux effets. Premièrement, on diluait l'essence même des objectifs visés, et deuxièmement, on ne reconnaissait pas la discrimination historique subie par les femmes, les personnes handicapées, les membres des minorités visibles et les Autochtones. En ne nommant pas les choses, on ratait une occasion de préciser exactement quel problème il fallait régler. On n'exprimait pas la nécessité de prendre des mesures correctives pour remédier à la discrimination historique contre ces gens. Mais tout cela a été vain; les comités pour la diversité continuent de dominer les milieux de travail partout dans la fonction publique fédérale. Néanmoins, nous pensons qu'il faut prêter attention à ce type de changement. Nous devons en prendre acte, et y résister.

**Le sénateur Poy :** Cela revient à balayer les problèmes sous le tapis.

**Monsieur Ravjinai,** vous avez parlé de données exactes, en ajoutant qu'il fallait les diffuser rapidement. Je sais que nous utilisons des données obsolètes qui datent de nombreuses années.

Mr. Cashman mentioned something the *Ottawa Citizen* published — I have never seen the article, so I will not comment on it. What do they publish? Do they publish who gets the bonus? How is that published?

**Mr. Cashman:** I talked about the percentages of senior managers who received the bonus in any given year.

**Senator Poy:** I would like to follow with what Senator Oliver said in that we have to name the people. The names are important.

I know that with many public employees, certainly in Toronto, they are all listed. People then say, “Oh my God, that is what they make? What have they done?” Everyone looks at that, especially when it is people you know or recognize the names of. Putting people’s names to it is important. Is there a way to do that? I guess it depends on the newspapers.

**Mr. Cashman:** The newspapers have not been able to get the information. I am sure they would be tempted to publish it.

**Senator Poy:** They cannot get the information?

**Mr. Cashman:** Maybe with good senator support, we can do better with our access to information requests.

**Senator Jaffer:** I have enjoyed the candidness of your presentations. I have to say that because Mr. Ravjani and my family go a long way back. It was a very candid presentation. I will not forget what you said, that the elephant in the room is racism.

I want to turn something around. Where I come from in B.C., I am frustrated when I see young public service employees who are being held behind. They will never thrive in Ottawa because of language training.

Is there not anything you can do when bargaining to make sure people who are not in this triangle get proper language training? The money for language training comes from the manager’s budget, and the manager does not want to part with that budget. That is the problem.

**Mr. Corbett:** Overall, budgets for federal public service work are not adequate. When the manager is faced with the choice of doing the work they are supposed to do and also providing language training for an employee who will not be able to do the work because he or she is in training, that is a critical problem that needs to be addressed. Overall, base budgets need to increase.

**Mr. Cashman:** However, it is not just a money issue. It is a philosophy. You have heard a previous Commissioner of Official Languages say that we do not need to do any more language training of the federal public service. Ms. Adam, on her way out the door, made that statement. She is doing a terrible injustice, not just to those young people you met in British Columbia, but to young people from across the country who may not come from

M. Cashman a mentionné un article paru dans l’*Ottawa Citizen* — que je n’ai jamais vu, de sorte que je ne ferai pas de commentaires à ce sujet. Que publie-t-on? Révèle-t-on qui obtient une prime? Comment ces renseignements sont-ils publiés?

**M. Cashman :** J’ai parlé de la proportion de cadres supérieurs ayant reçu une prime au cours d’une année donnée.

**Le sénateur Poy :** J’aimerais dire à mon tour, comme le sénateur Oliver, que nous devons préciser les noms. C’est important.

Je sais que dans le cas de nombreux employés de la fonction publique, et certainement à Toronto, ces personnes sont toutes répertoriées. Les gens disent alors : « Oh, mon Dieu, c’est ce qu’ils font? Qu’ont-ils fait? » Tout le monde jette un coup d’œil, surtout quand il s’agit de personnes qu’on connaît ou dont on reconnaît le nom. Préciser les noms est important. Y a-t-il un moyen de le faire? Je suppose que cela dépend des journaux.

**M. Cashman :** Les journaux n’ont pas pu obtenir l’information. Je suis certain qu’ils seraient tentés de la publier.

**Le sénateur Poy :** Ils ne peuvent pas obtenir l’information?

**M. Cashman :** Avec un bon appui de la part des sénateurs, nous pourrions peut-être faire mieux avec nos demandes d’accès à l’information.

**Le sénateur Jaffer :** J’ai apprécié la franchise de vos exposés. Je précise que M. Ravjani et ma famille se connaissent depuis longtemps. Ce fut un exposé fort sincère. Je n’oublierai pas ce que vous avez dit, à savoir qu’il faut appeler un chat un chat en ce qui concerne le racisme.

J’aimerais changer quelque chose. Là d’où je viens, en Colombie-Britannique, cela m’irrite de voir qu’on impose des obstacles à des jeunes employés de la fonction publique, qui ne pourront jamais réussir à Ottawa, faute d’une formation linguistique.

N’y a-t-il rien que vous puissiez faire, dans le cadre de vos négociations, pour faire en sorte que ceux qui sont dans ce genre de situation obtiennent une formation linguistique adéquate? Cette formation est payée à même le budget du gestionnaire, qui ne veut pas se départir de cet argent. Voilà le problème.

**M. Corbett :** Dans l’ensemble, les budgets alloués au travail de la fonction publique fédérale sont insuffisants. Quand un gestionnaire doit choisir entre faire le travail qui est censé être fait et fournir des cours de langue à un employé qui ne pourra pas effectuer le travail parce qu’il sera en formation, cela pose un grave problème, qu’il faut régler. Globalement, les budgets de base doivent être augmentés.

**M. Cashman :** Cependant, ce n’est pas seulement une question d’argent. C’est aussi une philosophie. Vous avez entendu une ancienne commissaire aux langues officielles dire que nous n’avons pas besoin de faire plus de formation linguistique dans la fonction publique fédérale. Mme Adam, alors qu’elle était sur le point de quitter ses fonctions, a fait cette déclaration. Elle a commis là une terrible injustice, pas seulement envers ces jeunes



a background where they had the opportunity to learn both official languages in school.

We are not at that point in this nation where we can say we have enough bilingual people in the public service, let us build on what we have now. Canadians from all corners of this country need an equal opportunity, and we should be building a public service that is based on the best and the brightest, not necessarily those that are lucky enough, for example, like me, who come from the National Capital Region where I had an opportunity to learn French. If I had grown up in another part of the country, I do not believe I would have had that opportunity. Conversely, I do not believe I would have done as well in the public service as I have.

**Senator Jaffer:** Is there any way you can help employees?

**Mr. Cashman:** One problem is that decisions on bilingualism are not subject to issues of bargaining. We do not get to bargain staffing or issues such as language training. We have tried.

There is a committee of the National Joint Council on official languages, but that committee has a sole mandate to look at the issue of the bilingual bonus, the \$800 that has remained the same since 1974.

By coincidence, we will be making a presentation to the Senate committee on Thursday with regard to official languages issues, and we will be talking about training and the other barriers that represents.

**Mr. Corbett:** That is the point I wanted to make as well. We are advocates for this through committees of the government and the Senate, for sure. However, it is not something we bring to the bargaining table.

**The Chair:** We have come to the end of our time. I ask you to provide us with copies of whatever brief you will be filing with the Standing Senate Committee on Official Languages. We can get one, but it would be better if it came from you.

I want to thank you for bringing different perspectives in looking at the same issues. How do we get to the objectives that we want within the public service so that it is free, fair and equal for Canadians? We thank you for bringing different perspectives into our discussion.

On our next panel we have Mark Persaud, President and Chief Executive Officer of the Canadian International Peace Project. I understand you will be making the presentation, but accompanying you is James Morton, perhaps to answer questions later.

que vous avez rencontrés en Colombie-Britannique, mais aussi à des jeunes de partout au pays qui n'ont peut-être pas eu la possibilité d'apprendre les deux langues officielles à l'école.

En tant que nation, nous ne sommes pas arrivés à un point où nous pouvons dire qu'il y a suffisamment de personnes bilingues dans notre fonction publique et que nous devons bâtir sur ce que nous avons maintenant. Les Canadiens de tous les coins de ce pays ont besoin d'une égalité des chances, et nous devrions construire un service public qui repose sur les meilleurs et les plus brillants employés, et pas nécessairement sur ceux qui ont la chance, comme moi, de venir de région de la capitale nationale, où j'ai pu apprendre le français. Si j'avais grandi dans une autre partie du pays, je ne pense pas que j'aurais eu cette occasion. Et je ne crois pas que je m'en serais aussi bien tiré dans la fonction publique que j'ai pu le faire.

**Le sénateur Jaffer :** Y a-t-il moyen pour vous d'aider les employés?

**M. Cashman :** Le problème, c'est que les décisions concernant le bilinguisme ne peuvent faire l'objet de négociations. Nous ne pouvons négocier des questions telles que le recrutement d'effectifs et la formation linguistique. Nous avons essayé.

Il existe un comité du Conseil national mixte qui porte sur les langues officielles, mais il a l'unique mandat d'examiner la question de la prime au bilinguisme et de ce montant de 800 \$ qui est resté le même depuis 1974.

Par coïncidence, nous allons comparaître jeudi devant le comité du Sénat en ce qui concerne les questions touchant les langues officielles, et nous parlerons de formation et des autres obstacles que cela représente.

**M. Corbett :** C'est le point que je voulais faire valoir également. Il ne fait aucun doute que c'est une cause que nous défendons par l'intermédiaire de comités du gouvernement et du Sénat. Toutefois, ce n'est pas un sujet qu'on amène à la table de négociation.

**La présidente :** Le temps dont nous disposons est maintenant écoulé. Je vous demanderais de nous fournir des copies de tout mémoire que vous déposerez auprès du Comité sénatorial permanent des langues officielles. Nous pourrions en obtenir un, mais ce serait préférable qu'il vienne de vous.

Je tiens à vous remercier d'avoir apporté des points de vue différents sur les mêmes questions. Comment pouvons-nous atteindre les objectifs souhaités dans la fonction publique afin qu'elle soit gratuite, juste et équitable pour les Canadiens? Nous vous remercions d'avoir amené différentes perspectives dans notre discussion.

Pour ce qui est de notre groupe de témoins suivant, nous recevons Mark Persaud, président et directeur général du Canadian International Peace Project. Si j'ai bien compris, monsieur, c'est vous qui ferez une allocution, mais James Morton vous accompagne, probablement pour répondre aux questions par la suite.

**Mark Persaud, as an individual:** Madam Chair and all honourable senators of the committee, I thank you for the opportunity this evening to appear before this committee on human rights. I have with me my friend and colleague Mr. James Morton. He wears many hats and is president of the Ontario Bar Association, among many things.

While the invitation extended to me correctly identifies me as the president and chief executive officer of the Canadian International Peace Project, an independent non-partisan, non-governmental organization, I want to make it clear for the record that I will be speaking in my personal capacity this evening to talk about my personal experiences as a former federal public service employee.

Having worked for 10 years as a lawyer at the Department of Justice Canada, I believe that my presentation, from a personal perspective, will be instructive on some of the maladies that continue to plague the federal public service in terms of employment equity.

Some concerns about employment equity are discussed in an article I have submitted, which I recently co-authored with my dear friend and colleague, the Honourable David Kilgour, a former member of Parliament, entitled "Public Service Managers must be held accountable for failing to hire minorities." I have submitted this for your consideration.

One should reasonably expect that the federal public service should be championing fairness and openness in its employment policies. Regrettably, this has not been the case, as I am sure you are aware. Indeed, one should expect — in my case, my previous employer — the Department of Justice to be a model for other government departments when it comes to employment equity. With regret, I inform you that my experiences as an employee of the Department of Justice is an example of the problems that have been festering for many years without being adequately addressed. These include overt racism and intimidation of employees.

It is my intention to provide you this evening with a sample of the problems that have infected an important government department in terms of its hiring and promotional practices. I will offer some recommendations and suggestions for how they may be addressed.

That concludes my opening statement, Madam Chair.

**The Chair:** You were in the Department of Justice, and they indicated, when they appeared before us, that they were a rather unique department because, of course, most of the people in the department have a law degree. Because it is a practice of law, they have to have their credentials to get there. The Department of Justice said they were increasingly facing competition from outside. Lawyers do not want to go into justice. That was their particular problem.

**Mark Persaud, à titre individuel :** Je vous remercie, madame la présidente, ainsi que vous tous, honorables sénateurs, de me donner l'occasion, ce soir, de comparaître devant ce comité des droits de la personne. J'ai à mes côtés mon ami et collègue, M. James Morton. Il assume de nombreux rôles, notamment celui de président de l'Association du Barreau de l'Ontario.

Bien que dans l'invitation qui m'a été transmise, on m'ait identifié à juste titre comme président et directeur général du Canadian International Peace Project, un organisme indépendant non partisan et non gouvernemental, je tiens à préciser que je parlerai en mon nom personnel de mon expérience en tant qu'ancien fonctionnaire fédéral.

Étant donné que j'ai travaillé pendant 10 ans comme avocat au ministère de la Justice du Canada, je crois que mon témoignage, d'un point de vue personnel, sera instructif en ce qui concerne certains maux qui continuent de sévir dans la fonction publique fédérale au chapitre de l'équité en matière d'emploi.

Certaines préoccupations relatives à l'équité en matière d'emploi sont abordées dans un article que j'ai soumis et que j'ai récemment coécrit avec mon cher ami et collègue, l'honorable David Kilgour, un ancien député. Cet article s'intitule « Public Service Managers must be held accountable for failing to hire minorities ». Je l'ai déposé auprès de votre comité afin que vous puissiez l'examiner.

On pourrait raisonnablement s'attendre à ce que la fonction publique fédérale se fasse la championne de l'équité et de l'ouverture dans ses politiques d'emploi. Malheureusement, ce n'est pas le cas, comme vous le savez certainement. En effet, on s'attendrait — dans mon cas, en ce qui concerne mon ancien employeur — à ce que le ministère de la Justice soit un modèle pour d'autres ministères quand il s'agit d'équité en matière d'emploi. C'est avec regret que je vous informe que mon expérience à titre d'employé du ministère de la Justice est un exemple des problèmes qui couvent depuis de nombreuses années sans qu'on s'y attaque convenablement. Il s'agit notamment de racisme flagrant et d'intimidation des employés.

J'ai l'intention de vous fournir, ce soir, un aperçu des problèmes ayant gangrené un important ministère du gouvernement en ce qui a trait à ses pratiques d'embauche et de promotion. Je vous présenterai quelques recommandations et suggestions quant aux moyens de les régler.

Voilà qui conclut ma déclaration d'ouverture, madame la présidente.

**La présidente :** Vous occupiez un poste au ministère de la Justice, et ses représentants ont indiqué, lorsqu'ils ont comparu devant nous, que leur ministère était plutôt unique parce que, bien sûr, la plupart de ses employés sont titulaires d'un diplôme en droit. Étant donné qu'on y pratique le droit, on doit avoir les titres de compétences nécessaires pour pouvoir y travailler. Les gens du ministère de la Justice ont dit que celui-ci était de plus en plus confronté à une concurrence venant de l'extérieur. Les avocats ne veulent pas entrer au ministère. C'est là le problème particulier qu'on éprouve.



On the other hand, they were indicating that employment equity targets, et cetera, do not work well when what they want is a young lawyer right out of law school and then the incremental career. Therefore, it is hard to have a new base.

They were saying there were many retirements, and they may be able to draw from the base. Was that your experience?

**Mr. Persaud:** No, it was not, Madam Chair.

I can state to this committee my personal experience through anecdotal evidence. I am speaking as a person who has worked for over 24 to 25 years with the Black and other ethno-cultural communities in Toronto and around Canada, so I come with a solid background and wide experience.

From the anecdotal evidence that I have received, there have been many applications from visible minorities to work with the Department of Justice. Furthermore, from the evidence I have received, many of these people do not even get called for an interview.

That is my personal experience. In fact, I have been approached personally over the years, as have my visible and non-visible minority colleagues, about employment at the Department of Justice. Therefore, we know there has been interest over the years, and I dispute the submissions of the Department of Justice.

I would like to read from paragraph 4 of the article that I submitted, which I co-authored with the Honourable David Kilgour:

The tired old argument that "maybe not enough minorities apply for federal public sector jobs" has no factual basis according to statistics obtained by the Public Service Commission. The Commission's study also concluded that the discrepancy is worse in some regions, departments and occupations.

I submit to you, Madam Chair and honourable senators, that what you refer to has not been my experience and the experience of many of my colleagues at the Department of Justice.

**Senator Oliver:** I am fascinated by the fact that you served and worked for 10 years in the Department of Justice. In your opening remarks, you said you were going to outline for us some of the hiring and promotional policies that have been infecting this department. In particular, I would like you to tell us about what happens if a qualified visible minority lawyer in the Department of Justice is seeking a promotion and there is a contest. What are some of the things that have traditionally happened in that department in terms of barriers for visible minorities?

Par ailleurs, ils nous ont indiqué que les objectifs d'équité en matière d'emploi et tout le reste ne fonctionnent pas bien quand ce qu'on cherche, c'est un jeune avocat fraîchement diplômé de l'école de droit dont la carrière connaîtra une évolution progressive. Par conséquent, il est difficile d'établir de nouvelles bases.

Ces fonctionnaires nous ont dit qu'il y avait de nombreux départs à la retraite, et qu'on devrait pouvoir recruter à la base pour combler ces postes. Est-ce là ce que vous avez vécu?

**M. Persaud :** Non, madame la présidente.

Je peux partager mon expérience personnelle avec votre comité en lui racontant une anecdote. Je parle en tant que personne qui a travaillé pendant plus de 24 ou 25 ans auprès des communautés noires et autres collectivités ethno-culturelles de Toronto et d'ailleurs au Canada. Je possède donc un solide bagage et une vaste expérience.

D'après ce qu'on m'a raconté, de nombreuses demandes d'emploi ont été présentées au ministère de la Justice par des membres des minorités visibles. Mais beaucoup d'entre eux ne reçoivent même pas d'appel pour les convoquer à une entrevue.

Voilà mon expérience personnelle. En fait, au fil des ans, on m'a abordé à quelques reprises, tout comme mes collègues faisant partie de minorités visibles et non visibles, au sujet de l'emploi au ministère de la Justice. Par conséquent, nous savons qu'on s'intéresse depuis des années à la question, et je conteste les affirmations du ministère de la Justice.

Je voudrais vous lire le 4<sup>e</sup> paragraphe de l'article que j'ai déposé, et que j'ai écrit en collaboration avec l'honorable David Kilgour :

Le vieil argument dépassé selon lequel il n'y a « peut-être pas assez de demandes d'emploi dans le secteur public fédéral de la part de membres des minorités » est dénué de fondement, selon les statistiques obtenues par la Commission de la fonction publique. L'étude de la Commission a également conclu que l'écart est encore pire dans certaines régions et professions et dans certains ministères.

Je vous signale, madame la présidente et honorables sénateurs, que ce à quoi vous avez fait allusion ne correspond pas à mon expérience ni à celle d'un grand nombre de mes collègues au ministère de la Justice.

**Le sénateur Oliver :** Je suis fasciné par le fait que vous ayez travaillé pendant 10 ans au ministère de la Justice. Dans vos remarques liminaires, vous avez dit que vous alliez nous décrire certaines des politiques d'embauche et de promotion qui infectent ce ministère. En particulier, je voudrais savoir ce qui se passerait si un avocat qualifié appartenant à une minorité visible et travaillant au ministère de la Justice cherchait à obtenir une promotion, et qu'il y avait un concours. Quelles sont certaines pratiques qui ont toujours eu lieu dans ce ministère et qui constituent des obstacles pour les minorités visibles?

**Mr. Persaud:** Perhaps I should quote a former classmate, dear friend and member of the bench who invited me to his place in the summer. We were sitting and chatting and our kids were playing together. He said, "Mark, the Department of Justice is the most racist institution I have encountered." That was his quote. He is now a judge and has had his own battles in the Department of Justice, and he eventually left.

Of the group of us who were visible minorities and joined the Department of Justice as lawyers in the civil litigation section, everyone left. I was the last one to leave. The primary reason was we thought there were no proper opportunities as visible minorities for us to be promoted equitably and fairly, and, as a result of frustration, we left.

I did move to the criminal prosecutions section to escape the experiences of the civil litigation section, but it was not better. The experiences there were parallel to the experiences in the civil litigation section.

There are many reasons I could give. I would like to highlight occasionally how perverse the rationale from the Department of Justice could get when seeking to justify not promoting visible minorities. One of the first competitions after I joined the Department of Justice was for a position for those of us who were hired. We were not permanent staff. We were hired as contract employees, and over time we could apply to become permanent.

Everyone applied for the permanent position; we submitted all the information, letters of reference, et cetera. One of our colleagues got a promotion. He was very capable, very bright. He was an Anglo male, a classmate of mine at law school, a very capable, competent person; certainly deserving. Interestingly, one of my other colleagues, who is Black, on inquiry, found out that his referees were not even called for references. He was also a law school classmate of mine and worked for the federal government as an accountant before going to law school; we thought he was equally deserving.

During the course of discussions we had with the section head, she stated that they only considered experience gained in the immigration section at that time. When she was questioned as to references obtained by people who did some work in other sections, she said we will consider those references but not the experience, which we found rather perverse.

We were also told it was a very tight competition. In fact, she said to us — and I remember quite clearly — "You are all bright-eyed and bushy-tailed; we should pull straws to see who gets the position." As I said, we later discovered that our colleague Osborne Barnwell's referees were not even called. That is sort of

**M. Persaud :** Je devrais peut-être citer un ancien camarade de classe, un bon ami à moi qui est membre de la magistrature et qui m'a invité chez lui pendant l'été. Nous étions assis, à bavarder, tandis que nos enfants jouaient ensemble, et il m'a dit : « Mark, le ministère de la Justice est l'institution la plus raciste que j'aie connue ». C'est ce qu'il a dit. Il est maintenant un juge; il a autrefois mené ses propres batailles au ministère de la Justice, d'où il a fini par partir.

Sur notre groupe de membres des minorités visibles ayant intégré les rangs du ministère de la Justice comme avocats à la Section du litige civil, tout le monde est parti. J'ai été le dernier à le faire. La principale raison de notre départ est le fait que nous estimions n'y avoir pas de véritables possibilités pour nous, en tant que minorités visibles, d'être promus de manière juste et équitable. La frustration que éprouvions nous a poussés à partir.

Je suis entré à la Section des poursuites pénales pour échapper à ce que j'avais vécu à la Section du litige civil, mais ce n'était guère mieux. J'ai vécu là-bas des expériences comparables à ce qui m'était arrivé à la Section du litige civil.

Je pourrais invoquer de nombreuses raisons. Je tiens à souligner à quel point la logique du ministère de la Justice pouvait parfois devenir perverse lorsqu'on cherchait à justifier le fait de ne pas accorder de promotions aux membres des minorités visibles. L'un des premiers concours qui ont eu lieu après mon arrivée au ministère de la Justice concernait un poste s'adressant à ceux parmi nous qui avaient été embauchés. Nous n'étions pas membres du personnel permanent. Nous avions été embauchés comme employés contractuels et, dans l'avenir, nous pourrions postuler un emploi permanent.

Chacun de nous a posé sa candidature pour le poste permanent, en soumettant tous les renseignements, lettres de référence, et cetera. Un de nos collègues a obtenu la promotion. Il était très capable, très brillant. C'était un anglophone qui avait été l'un de mes camarades de classe à la faculté de droit; une personne compétente, certainement méritante. Fait intéressant, l'un de mes autres collègues, un Noir, a fait enquête et a découvert qu'on n'avait même pas appelé ses répondants pour obtenir des références. Il était également l'un de mes anciens camarades de l'école de droit, et avant ses études de droit, il avait travaillé pour le gouvernement fédéral comme comptable; nous pensions qu'il était tout aussi méritant.

Au cours de discussions que nous avons eues avec elle, la chef de section a déclaré qu'au moment de la sélection, on avait seulement tenu compte de l'expérience acquise à la section de l'immigration. Quand elle a été interrogée au sujet des références obtenues par des personnes qui avaient travaillé dans les autres sections, elle a répondu qu'on tenait compte de ces références, mais pas l'expérience, ce que nous avons trouvé assez absurde.

On nous a également dit que la lutte avait été très serrée. En fait, la chef nous a déclaré — et je m'en souviens très clairement — « Vous êtes tous des candidats très dynamiques; nous devrions tirer à la courte paille pour déterminer qui obtiendra le poste ». Comme je l'ai dit, nous avons découvert plus tard que les



perverse in my personal opinion, and we have seen conduct such as that over time.

One of the experiences that was really troubling to many of us is the fact that very often, at the initial interviews, we do not have visible minorities in those panels and very often there is an absence of women also. However, when those decisions are being appealed they will suddenly parachute in a visible minority on the appeal, which is problematic from a number of respects, one being it puts that visible minority person in a very uncomfortable position. That happened in my case when I appealed a decision. They put in a young Black woman to do the case on behalf of the Department of Justice, and I could tell she was very uncomfortable.

**Senator Oliver:** What is your solution to the problems that you just outlined to this committee? What can be done to change those attitudes?

**Mr. Persaud:** I came to Canada as a refugee in 1983 as a political activist in my country and after the murder of the leader of my political party, the well-know African Guyanese historian Dr. Walter Rodney. Many thousands of us fled to Canada. I came here with the intention of parking and then joining my family in the U.S. They eventually moved to the U.S. I moved there but fled and came back after two weeks because I love this country. I am passionate about Canada. This is home; this is where I am making my contribution.

I have found from my personal experiences and those of many of the people I have worked with over the years that they share similar views. They want to be integrated. They want to be mainstream Canadians. However, when we seek opportunities, we are often treated as ethnics, as Black candidates, as brown candidates, as Chinese candidates. We want to be treated as Canadians based on merit. In that regard, I have come across many colleagues and friends who, like me, when they came to Canada, they totally disassociated themselves from their specific ethnocultural community and sought to mainstream themselves.

I arrived here with \$80.59. That is all the government allowed me to leave with at the time, 200 Guyanese dollars. That ran out pretty quickly. I started my life here as a homeless person on the streets of Toronto. I was rescued off the streets by the Scott Mission. I went on to serve my community, I believe, with distinction. I worked with the United Church. I set up a program for refugees, which was the first of its kind. I studied political science at York University, got my degree, did a Master of Laws degree, LL.M., with an A average and studied on a scholarship at Harvard. I have had extensive involvement within the community with a variety of organizations, some of which I started.

However, I feel people such as me — and I have other colleagues who have done equally or more stuff than I have done — when we seek employment in the public sector, we are the

répondants de notre collègue Osborne Barnwell n'avaient même pas été appelés. C'est quelque peu pervers, à mon avis, et au fil du temps, nous avons vu d'autres comportements tels que celui-là.

L'une des choses vraiment troublantes pour beaucoup d'entre nous était le fait que très souvent, lors des entrevues initiales, il n'y avait aucun membre d'une minorité visible dans les comités de sélection, ni, bien souvent, aucune femme. Toutefois, quand ces décisions vont en appel, on parachute soudainement une personne appartenant à une minorité visible dans le comité d'appel, ce qui pose problème à plusieurs égards, l'un d'eux étant le fait que cela place le membre d'une minorité visible dans une position très inconfortable. Cela s'est produit dans mon cas, lorsque j'ai fait appel d'une décision. On avait choisi une jeune femme noire pour défendre la cause du ministère de la Justice, et je savais qu'elle était très mal à l'aise.

**Le sénateur Oliver :** Quelle solution proposez-vous pour ces problèmes que vous venez d'exposer à notre comité? Que peut-on faire pour changer ces attitudes?

**M. Persaud :** Je suis arrivé au Canada en 1983 en tant que réfugié et activiste politique dans mon pays, après l'assassinat du chef de mon parti politique, le célèbre historien afro-guyanais Walter Rodney. Des milliers d'entre nous se sont enfuis au Canada. Je suis venu ici en attendant de rejoindre ma famille aux États-Unis. Quand celle-ci a finalement déménagé là-bas, je l'y ai rejointe, mais au bout de deux semaines, je suis revenu ici, parce que j'aime ce pays. Je suis un passionné du Canada. C'est mon chez-moi; c'est ici que j'apporte ma contribution.

J'ai constaté, d'après mes expériences personnelles et celles de bon nombre de gens avec qui j'ai travaillé au fil des ans, qu'on partage les mêmes vues. On veut être intégré, être des Canadiens ordinaires. Cependant, lorsque nous cherchons des débouchés, nous sommes souvent traités comme des groupes ethniques, comme des candidats noirs, ou bruns, ou chinois. Nous voulons être traités comme des Canadiens, en fonction du mérite. À cet égard, j'ai rencontré de nombreux collègues et amis qui, comme moi, à leur arrivée au Canada, se sont totalement dissociés de leur communauté ethnoculturelle et ont cherché à s'intégrer.

Je suis arrivé ici avec 80,59 \$ en poche. C'est tout ce que le gouvernement m'avait permis d'emporter avec moi à l'époque : 200 dollars guyanais. Cette somme s'est épuisée assez vite. J'ai commencé ma vie ici comme sans-abri, dans les rues de Toronto. Puis j'ai été sauvé de la rue par la Scott Mission. Je suis parvenu à servir ma communauté, je crois, avec distinction. J'ai travaillé auprès de l'Église unie. J'ai mis sur pied un programme pour les réfugiés qui a été le premier en son genre. J'ai étudié en sciences politiques à l'Université York, obtenu mon diplôme, fait une maîtrise en droit avec une moyenne de A, et étudié à Harvard grâce à une bourse d'études. Je me suis impliqué très activement dans la communauté auprès d'une variété d'organisations, dont certaines que j'ai moi-même lancées.

Cependant, j'ai l'impression que les gens comme moi — et j'ai des collègues qui ont fait autant ou plus que moi —, quand ils cherchent du travail dans le secteur public, sont considérés avant

ethnic candidate. One of the first things they have to do is start changing perceptions; start treating people as Canadian, not just ethnics.

Within the first week of my entering the Department of Justice, during one of my training sessions, I had a senior lawyer say to me — when we were discussing the issue of refugees and the definition of “refugee” — “Well, you know Mark, the Africans are not real refugees and the Chinese are consummate liars.”

That was my first indication of what I would have to endure at the Department of Justice. In my family, I have an in-law who is African-American and cousins who are half Chinese, so I took that very personally. Many of my closest friends have worked extensively in the Black community.

In terms of what we can do, we have to have a paradigm shift and change those perceptions. We have to treat candidates as Canadians, not as ethnic candidates, not as a Black candidate. We have to change the attitude of, “We have our quota of South Asian candidates, so let us get a couple of Black or Chinese candidates to ensure the community is reflected in our department.” They have to be treated on merit. There is much nepotism that exists in the hiring, even at the Department of Justice. There must be some mechanism employed to ensure that people get the first interview. Many of them do not get the first interview.

We need to put to the test this submission by the Department of Justice, which I reject, that not enough people apply. Ask them how many people are visible minorities and how many of them get interviews. There are many visible minorities, lawyers, coming out of the law schools in Toronto. Many of them are looking for jobs. It is outrageous to even suggest that they are not applying. It is ridiculous. I would not give any credence to that.

I do not believe in quotas or affirmative action. I believe many of us who are visible minorities can earn positions on merit. However, I believe there should be targets because there has been a historical, systemic discrimination. There should be targets, and people who do not meet those targets should be called to account for not meeting them. I do not believe in quotas or affirmative action because often there is a backlash. We found this at the Department of Justice, where I had one Black colleague being told by a White lawyer that they got their position because they were Black. I know that person was very capable and very competent.

In terms of promotions, it is not only visible minorities. Many of my female colleagues felt they were unfairly treated based on gender in terms of promotion at the Department of Justice.

tout comme des candidats appartenant à un groupe ethnique. Une des premières choses à faire, c'est de changer les perceptions, de traiter les gens comme des citoyens canadiens, pas seulement comme des représentants de groupes ethniques.

Dès la première semaine qui a suivi mon entrée au ministère de la Justice, pendant une de mes séances de formation, un avocat expérimenté m'a dit, alors que nous discutons de la question des réfugiés et de la définition du terme « réfugié » : « Vous savez, Mark, les Africains ne sont pas de vrais réfugiés et les Chinois sont de fiers menteurs ».

Cela a été la première manifestation de ce que j'aurais à endurer au ministère de la Justice. J'ai un beau-frère d'origine afro-américaine et des cousins dont l'un des parents est chinois; j'ai donc reçu cette affirmation comme une atteinte personnelle. Beaucoup de mes proches amis ont travaillé dans la communauté noire.

Quant à ce que nous pouvons faire, nous devons recadrer le problème et faire changer les perceptions. Nous devons traiter chaque candidat comme un Canadien plutôt que comme un représentant d'un groupe ethnique — comme un candidat noir. Nous devons cesser de nous dire que nous avons le bon quota de candidats d'Asie du Sud et qu'il suffit maintenant d'embaucher un ou deux candidats noirs ou chinois pour que notre ministère soit représentatif de la population. Il faut juger les gens selon leur mérite. Il ya beaucoup de népotisme dans le recrutement, même au ministère de la Justice. Il faut établir un mécanisme pour garantir que les gens sont convoqués à une première entrevue. Beaucoup ne sont pas reçus à une première entrevue.

Nous devons vérifier cette affirmation du ministère de la Justice — que je conteste — selon laquelle il n'y a pas assez de candidats. Demandez combien de candidats appartiennent à des minorités visibles et combien d'entre eux sont reçus en entrevue. Beaucoup d'avocats membres de minorités visibles sortent des écoles de droit de Toronto. Beaucoup d'entre eux sont en recherche d'emploi. Il est scandaleux de prétendre qu'ils ne soumettent pas leur candidature. C'est ridicule. Je n'accorde aucun crédit à cette affirmation.

Je ne crois pas aux quotas ni à l'action positive. Je crois que beaucoup d'entre nous qui sommes membres d'une minorité visible pouvons obtenir un poste parce que nous possédons les qualités requises. Toutefois, je crois qu'on doit fixer des objectifs, à cause de la discrimination systémique qu'il y a eu dans le passé. Il devrait y avoir des objectifs, et les organismes qui ne les atteignent pas devraient être obligés d'en répondre. Je ne crois pas aux quotas ni à l'action positive, car ils suscitent souvent des réactions négatives. Nous l'avons constaté au ministère de la Justice, où j'ai eu un collègue noir qui s'est fait dire par un avocat blanc qu'il n'avait obtenu son poste que parce qu'il était Noir. Pourtant, je sais que cet avocat était très capable et très compétent.

Quant aux promotions, il n'y a pas que les minorités visibles. À ce chapitre, au ministère de la Justice, beaucoup de collègues estimaient qu'elles étaient traitées injustement parce qu'elles étaient des femmes.



There is a need for a strong system of scrutiny. The internal mechanisms in place with regard to appeals and oversight simply do not work. There is a need for a layer of oversight. There is maybe even a need for creditable external overseers to look at the system to ensure that the policies of the federal government are being complied with. Leaving it to internal controls, asking the police to police themselves, does not often work. We necessarily have to have some type of independent, objective oversight.

**Senator Oliver:** Perhaps a diversity commissioner; a creature of Parliament.

Madam Chair, I apologize.

**The Chair:** No, your intervention was short. I was about to ask for shorter answers. I know you are giving us some anecdotes, and it takes time. If we could keep it short, it would be helpful to give all the senators a chance.

**Senator Poy:** Mr. Persaud, you mention in your opening statement about intimidation of employees. You have not really touched on that. Could you give us some example of what actually happened?

**Mr. Persaud:** I can speak from my personal experiences. After having worked for 10 years, I applied for a promotion. A member of that panel happened to be a lawyer who had some animus toward me, a lawyer who had made very derogatory statements about a senior female appellate judge. I had complained about it because I found it very offensive that he would make such a remark about a Justice and a woman, and nothing was done about it. Given our history, I asked that he be recused from the panel, that he recuse himself. I was told that no, he would not, and if I am not satisfied with the decision, I should appeal it. In that case, I did not get the position. One of the lawyers that interviewed me came into my office, closed the door and said, "Mark, it wasn't me," which was an indication that I was prejudiced.

I tried to use an internal mechanism and, in the process, I personally encountered harassment and intimidation. I tried to see the assistant deputy minister at the time. I came to Ottawa. When I went back to my office, I was told that we have to convene a disciplinary hearing because I sought to see the assistant deputy minister without being given an opportunity to retain counsel or advise them of the circumstances.

That is a sense of the flavour of the type of intimidation. Eventually, I went on with my appeal at a cost of \$10,000. They decided I should have been hired in addition to many of the persons younger and with less experience than I had. This is just a flavour of the types of situations one can expect to encounter in the department.

**Senator Poy:** What is the Canadian International Peace Project? What is the connection between that and your presentation today?

**Mr. Persaud:** There is none.

Il faut renforcer les contrôles. Les mécanismes d'appel et de contrôle qui sont actuellement employés à l'interne ne fonctionnent tout simplement pas. Il faut exercer une surveillance. Peut-être même faut-il l'intervention de vérificateurs externes impartiaux pour garantir la conformité aux politiques du gouvernement fédéral. Le fait de s'en remettre aux contrôles internes, de demander aux gens d'être juges et parties, fonctionne rarement. Il nous faut absolument une forme quelconque de surveillance indépendante et objective.

**Le sénateur Oliver :** Peut-être un commissaire à la diversité, qui relèverait du Parlement.

Madame la présidente, veuillez me pardonner.

**La présidente :** Non, votre intervention a été brève. J'étais sur le point de demander d'écourter les réponses. Vous nous donnez des exemples, et cela prend du temps. Si nous pouvions être brefs, cela permettrait à tous les sénateurs d'avoir leur tour.

**Le sénateur Poy :** Monsieur Persaud, dans votre déclaration, vous avez parlé de l'intimidation des employés, sans entrer dans le détail. Pourriez-vous nous donner des exemples de faits vécus?

**M. Persaud :** Je peux vous parler de mon cas. Lorsque j'ai eu 10 ans d'expérience, je me suis présenté à un concours pour obtenir une promotion. L'un des avocats du jury me témoignait de l'animosité. En effet, il avait fait des commentaires très désobligeants à l'égard d'une juge d'appel expérimentée et j'avais déposé une plainte, parce que je trouvais ses remarques outrageantes. Or, rien n'a été fait. Étant donné nos antécédents, j'ai demandé à ce qu'il se récuse. On m'a répondu qu'il ne le ferait pas et que, si cela ne me plaisait pas, je devais en appeler de la décision. Je n'ai pas obtenu le poste que je convoitais. L'un des avocats du jury est venu à mon bureau plus tard pour me dire : « Mark, je n'y suis pour rien », ce qui laissait entendre que j'avais été lésé.

J'ai tenté d'avoir recours à un mécanisme interne, mais j'ai été victime de harcèlement et d'intimidation. Je suis donc venu à Ottawa pour essayer de rencontrer le sous-ministre adjoint. Lorsque je suis revenu à mon bureau, on m'a dit qu'une audience disciplinaire serait convoquée parce que j'avais tenté de rencontrer le sous-ministre adjoint sans que les parties aient pu retenir les services d'un avocat ou être informées des circonstances.

Cela vous donne une idée du genre d'intimidation pratiquée. Finalement, j'ai fait appel, ce qui m'a coûté 10 000 \$. On a alors jugé que j'aurais dû être engagé, comme de nombreuses personnes plus jeunes et moins expérimentées que moi. Cela vous donne un aperçu de ce qui peut se passer au ministère.

**Le sénateur Poy :** Qu'est-ce que le Canadian International Peace Project? Quel est le lien avec votre témoignage, aujourd'hui?

**M. Persaud :** Il n'y en a pas.

**Senator Poy:** That was why I was confused. You mentioned there should be a target but not a quota. What is the difference?

**Mr. Persaud:** A quota is more definitive, in my opinion, senator. You say you have to have 33 per cent visible minorities or 50 per cent women. You have to account. That number must actually be met. A target is a little more fluid. A target can be set in the hope of being reached and aspired to. However, if the target cannot be met, then, with valid reasons, those reasons can be proposed. If the reasons are acceptable, then the target, even if it is not met, is justified in those circumstances because valid reasons were supplied. I believe a quota is hard and fast, and people will try to meet that quota even if, in some cases, those people justifiably should not have been employed.

**Senator Poy:** Should someone be there to check the target?

**Mr. Persaud:** Certainly.

**Senator Poy:** Thank you very much.

**James C. Morton, as an individual:** If I might add with regard to targets as opposed to quotas, a quota is a defined number that says one must have X number of people hired. A target, on the other hand, is something that would be watched and, if the target is not met, that may suggest there is some systemic barrier, whether intentional or otherwise. The failure to meet a target would then be something to trigger an investigation to see why the target is not met. It is not that people want to fill quotas. They want to only hire people who are properly qualified. However, if there is a failure to meet a target, that may suggest something is wrong.

**Senator Poy:** Thank you.

**The Chair:** Perhaps I could follow up on that. In a target, there would be the inclination to fill it, and that leaves the impression that maybe merit is not the deciding factor, and that leads to the backlash that Mr. Persaud mentioned, rightly or wrongly.

**Mr. Morton:** There remain difficulties, no question. However, if we say there are certain hiring targets, we are suggesting that when we look at Canada as a whole, we look at the makeup of the population, we recognize that if there is a failure to meet a target, that suggests certainly that there is a problem. Perhaps it means there is something systemic, and perhaps it means something more sinister, but we still want to look at the target. Yes, it may be possible that, to meet a target, there will be some quick hires, but those are process problems.

**Senator Munson:** It seems to me you are a very brave person, a whistle-blower on some situations that are allegedly happening or have happened in the Department of Justice. You seem to be the only one who has dared to step out. Perhaps there are others. I would like to know, did you quit or were you fired, and when did it happen? Is systemic racism continuing in the Department of Justice today?

**Mr. Persaud:** I quit because of health reasons. I left my position.

**Le sénateur Poy :** Voilà pourquoi je ne comprenais pas. Vous avez dit qu'il devrait y avoir des cibles, mais pas de quota. Quelle est la différence?

**M. Persaud :** Un quota est plus précis, selon moi. Il vise l'embauche de 33 p. 100 de minorités visibles ou de 50 p. 100 de femmes. Il faut rendre des comptes, atteindre le pourcentage fixé. Une cible est plus flottante : c'est un objectif qu'on espère atteindre, auquel on aspire. Toutefois, si la cible n'est pas atteinte, on peut invoquer des raisons valables pour justifier la situation dans des circonstances données. Je crois qu'un quota est une règle absolue, ce qui veut dire qu'on essaiera de le respecter, même si, dans certains cas, cela implique que des gens qui n'auraient pas été engagés autrement le soient.

**Le sénateur Poy :** Quelqu'un devrait-il s'assurer que la cible est atteinte?

**M. Persaud :** Absolument.

**Le sénateur Poy :** Merci beaucoup.

**James C. Morton, à titre personnel :** Si je puis me permettre une remarque au sujet des cibles par rapport aux quotas, je dirais que ces derniers établissent clairement un nombre de personnes à embaucher. Par contre, les cibles font l'objet d'un suivi et, si elles ne sont pas atteintes, c'est peut-être dû à un obstacle systémique, intentionnel ou non. Il faut alors faire enquête pour aller à la source du problème. Les gens ne veulent pas remplir leur quota, ils veulent n'engager que des candidats qualifiés. Cependant, si la cible n'est pas atteinte, on peut penser que quelque chose ne va pas.

**Le sénateur Poy :** Merci.

**La présidente :** Je pourrais peut-être apporter un complément d'information. Si une cible est établie, on aura tendance à vouloir l'atteindre, ce qui donne l'impression que le mérite n'est pas le facteur déterminant. Il y aurait alors un effet indésirable, comme M. Persaud l'a mentionné, à tort ou à raison.

**M. Morton :** Il ne fait aucun doute que des difficultés persistent. Toutefois, si on établit des cibles d'embauche, on tient compte de l'ensemble du Canada, de la composition de la population, et si on n'atteint pas la cible, cela implique qu'il y a un problème. Il peut s'agir d'un obstacle systémique, ou d'une réalité plus sinistre encore, mais il faut tout de même évaluer les cibles. Il est en effet possible que certaines personnes ne soient embauchées que pour atteindre les objectifs, mais il s'agit alors de problèmes de processus.

**Le sénateur Munson :** Vous me semblez très courageux. Vous avez dénoncé des actions présumées au ministère de la Justice et, apparemment, vous êtes le seul à avoir osé le faire. Enfin, peut-être que non. J'aimerais savoir si vous avez démissionné ou si vous avez été congédié, et quand cela s'est produit. Est-ce que le racisme systémique se perpétue au sein du ministère de la Justice?

**M. Persaud :** J'ai quitté mon emploi pour des raisons de santé.



**Senator Munson:** Was that a few years ago?

**Mr. Persaud:** Yes, in 2003. Is the Department of Justice still a concern? I am told that people are still unhappy. In fact, I ran into two support staff members last week and had lunch with them; they are both Black, friends of mine from the department. They expressed their concerns and unhappiness. They advised me that many lawyers have left recently; in fact, about 10 lawyers. Now, to be fair, I do not believe that was only because of, or maybe not even related to racism. It may have to deal with the salaries. The province of Ontario offers a better salary and in some cases more interesting work, so that may have been the reason. However, I was told that there is still a culture in there that creates much unhappiness and creates a problem in terms of retention.

In terms of being brave, I did not grow up in Canada. I grew up in what was a dictatorship, and I saw colleagues who stood up for their principles killed. I have stared death in the face many times, and I almost died on the streets of Toronto. If someone such as me, a lawyer at the Department of Justice, cannot speak up against an injustice, who will? It may be stupid, but if someone such as me, who is a well-known community activist, who has fought for human rights and worked with a variety of organizations — Amnesty International, my church outreach committee, the Rotary Club — cannot do it, who will? I am prepared to deal with it because I know somewhere down the line I would not be able to live with myself, and I would not be able to look my children in their eyes and say, “Stand up for your principles, especially if it will affect you as a person if you do not do the right thing.” Maybe I am cut from a different cloth.

**Senator Munson:** If you are saying there is still a culture and attitudes in the very senior levels in the Department of Justice, these are really serious accusations about what has happened there, and yet no one seems to be accountable toward what happened to you or the whole feeling that surrounds the Department of Justice. I am just curious whether the deputy minister or someone should come before us to explain.

We have heard from different people, different departments not meeting these targets and this inequity, the percentages and all sorts of stuff, but yours is a very personal story that has been told before, and you are telling it again. You are telling it again for a reason, it seems to me, and the reason is that it has not changed. Nothing has changed.

**Mr. Persaud:** In fairness to the Department of Justice, I have been away for a few years. It may have changed. In fact, it may be perfect right now. I have received anecdotal evidence that there are still problems there. I have received evidence that lawyers are still leaving. It may have changed; I cannot say definitively it has not. However, given the entrenchment of the culture that I experienced while I was there, I would be surprised if all the necessary changes were made, even if there were changes.

**Le sénateur Munson :** Quand était-ce?

**M. Persaud :** En 2003. Devrait-on encore s'inquiéter de ce qui se passe au ministère de la Justice? On me dit que les gens y sont encore malheureux. En fait, j'ai rencontré deux membres du personnel de soutien la semaine dernière; je suis allé déjeuner avec eux; ce sont des amis et tous les deux sont noirs. Ils m'ont fait part de leurs préoccupations et de leurs tourments. Ils m'ont dit que de nombreux avocats, une dizaine, ont démissionné récemment. Évidemment, je ne crois pas que ce soit attribuable totalement, ni même partiellement, à du racisme. C'était peut-être en raison de la rémunération. En effet, la province de l'Ontario offre un meilleur salaire et même du travail plus intéressant. Cependant, on m'a dit qu'il existait toujours un climat propice à la déprime, d'où les problèmes de rétention.

Quant à mon courage, je dois vous dire que je n'ai pas grandi au Canada, mais dans une dictature. J'ai vu des camarades se faire tuer parce qu'ils défendaient leurs principes. J'ai frôlé la mort à de nombreuses reprises, et j'ai failli mourir dans les rues de Toronto. Si quelqu'un comme moi, un avocat du ministère de la Justice, ne peut pas dénoncer l'injustice, qui le fera? Ça peut sembler stupide, mais si quelqu'un comme moi, un activiste communautaire bien connu qui a défendu les droits de la personne et qui a collaboré avec différentes organisations — Amnesty internationale, le comité de sensibilisation de mon Église, le Club « Rotary » — ne le fait pas, qui le fera? Je suis prêt à le faire parce que je sais que sinon, je ne pourrais pas vivre en paix avec ma conscience ni regarder mes enfants dans les yeux et leur dire : « Agissez selon vos principes, soyez fidèles à vous-mêmes, sinon vous risquerez de souffrir. » Je ne suis peut-être pas de la même trempe que d'autres.

**Le sénateur Munson :** Vous dites que les niveaux supérieurs du ministère de la Justice entretiennent ces attitudes, et il s'agit d'accusations très graves, pourtant, personne ne semble tenu responsable de ce qui vous est arrivé, ni de toute cette culture qui règne au ministère. Je me demande si nous ne devrions pas inviter le sous-ministre, ou quelqu'un d'autre, à comparaître.

Nous avons entendu des témoins et des représentants de divers ministères nous parler des cibles non atteintes et de l'injustice, des pourcentages et d'un tas d'autres choses, mais votre histoire est tout à fait singulière. Vous l'avez déjà racontée et vous le faites de nouveau pour une raison bien précise, selon moi, et c'est que rien n'a changé.

**M. Persaud :** À la décharge du ministère, je suis parti depuis déjà quelques années. Les comportements ont pu changer. En fait, peut-être que tout est parfait, maintenant. J'ai connaissance de cas isolés qui prouvent qu'il y a toujours des problèmes, et que des avocats démissionnent encore. Les attitudes ont peut-être évoluées; je ne peux pas affirmer le contraire avec certitude. Cependant, la culture dont j'ai souffert était tellement enracinée que je doute que tous les changements nécessaires aient été apportés, et je crains qu'aucune mesure n'ait été prise.

One of the problems in the Department of Justice is the retention of visible minority lawyers. They seem to leave after a little while, and part of the reason for that is this culture of tolerating racism and discrimination.

I will give you an example. We have to deal with the police on a daily basis. While I have the greatest regard for the police and am pro-justice, and I believe our women and men in uniform serve us very well, there is a small core of rotten officers who do a disservice to the police force. Very often, we as Crowns come across them. We hear their comments.

For example, when I was travelling one evening, there was an accident involving a police officer. I asked the police officer who was in charge of my case, if he knew what had happened, and he said, "Yes, a Black police officer got into an accident in responding to a 9-1-1 call. He worked with Black intelligence," and then remarked, "There is an oxymoron, Black and intelligence." I said, "What are you talking about? I am Black too." He said, "No, no, you are not Black."

Another police officer boasted to me that at the division, his colleagues refer to him as a Mark Fuhrman, of O.J. Simpson notoriety.

These are incidents of racism that I experienced as a visible minority. I hate to imagine what my White colleagues have been told, not only from police officers but from lawyers in the Department of Justice.

I gave you an incident of the racism I encountered against Chinese and Blacks in my first week. When one of my colleagues was rushing to the elevator because his first child was arriving, two lawyers were by the elevator and one asked the other, "Where is Osborne rushing?" He said, "His wife is having a baby." The lawyer remarked, "Another one of them?" The second lawyer said, "What do you mean, another one of them? I have children." He replied, "Yes, but yours will look for work when they grow up."

That happened at the Department of Justice. It is that culture that we have to deal with, sir, that poisonous, toxic culture that causes many people to leave.

There was no mechanism in the Department of Justice while I was there to deal with racism by police officers. In fact, there is a disincentive to complain because we work with these police officers all the time; especially because we do specialized prosecutions, such as the drug squad, and if we go up against them, there is a backlash. Some people claim that these officers actually run the prosecution section, not the lawyers, because they complain all the time against lawyers. In fact, they have been known to harass visible minority lawyers. I remember an incident where they made fun of names. One woman was made to cry because of their inappropriate conduct. It may seem strange to you, but for those of us who experienced it, there is a culture there, and there is nothing you can do because there is no system in place to address these types of situations.

L'un des problèmes du ministère de la Justice réside dans la rétention des avocats issus des minorités visibles. Ces gens partent après quelques temps, en partie parce qu'on tolère le racisme et la discrimination.

Je peux vous donner un exemple. Nous devons traiter quotidiennement avec la police. Bien que j'aie la police en très haute estime, que je prône la justice et que je considère que les représentants des forces de l'ordre nous servent très bien, il y a un petit nombre de brebis galeuses qui causent du tort. Nous, les procureurs, avons souvent à les rencontrer, à subir leurs commentaires.

Par exemple, alors que j'étais en déplacement, au beau soir, un policier a été victime d'un accident. J'ai demandé à l'agent responsable de mon dossier s'il savait ce qui s'était passé, et il m'a répondu : « Oui, un agent noir a eu un accident en répondant à un appel 9-1-1. Il travaillait avec l'intelligence d'un Noir, autant dire pas d'intelligence du tout. » Je lui ai dit : « Mais qu'est-ce que vous racontez? Je suis noir aussi. » Mais il a rétorqué : « Non, non, vous n'êtes pas noir. »

Un autre agent de police s'est vanté devant moi que ses collègues le surnommaient Mark Fuhrman, rendu célèbre par l'affaire O.J. Simpson.

Il s'agit d'incidents racistes que j'ai vécus en tant que membre d'une minorité visible. Je ne veux pas savoir ce que mes collègues blancs ont entendu, non seulement de policiers, mais aussi d'avocats du ministère de la Justice.

Je vous ai parlé du racisme envers les Chinois et les Noirs dont j'ai été témoin au cours de ma première semaine. Alors qu'un de mes collègues se précipitait dans l'ascenseur parce que son premier enfant était sur le point de venir au monde, l'un de deux avocats se tenant tout près a demandé à l'autre : « Mais où Osborne va-t-il comme ça? » Son interlocuteur lui a répondu : « Sa femme est en train d'accoucher. » Le premier avocat a rétorqué : « Un autre comme eux? » Le deuxième lui a répondu : « Que veux-tu dire? Moi aussi, j'ai des enfants. » Mais le premier avocat a déclaré : « Oui, mais les tiens chercheront du travail lorsqu'ils seront grands. »

Cela s'est produit au ministère de la Justice. C'est la culture qui règne : une atmosphère viciée et pernicieuse qui pousse de nombreux employés à démissionner.

À l'époque où je travaillais pour le ministère, il n'existait pas de mécanisme pour dénoncer les comportements racistes des policiers. En fait, personne ne voulait se plaindre parce que nous devions travailler jour après jour avec ces agents. C'est surtout vrai dans les cas des poursuites spécialisées, où nous traitions avec l'escouade antidrogue, parce que si on affrontait les policiers, ils ripostaient. Certains disaient que ce sont en fait ces policiers, et non pas les procureurs, qui dirigeaient la section des poursuites, parce qu'ils se plaignaient toujours des avocats. En fait, ils ont toujours harcelé les minorités visibles. Je me souviens qu'ils riaient de leurs noms, et qu'ils ont même fait pleurer une femme. Cela peut vous sembler étrange, mais ceux d'entre nous qui l'ont vécu savent qu'il existe dans ce ministère une culture de tolérance du racisme et qu'il n'y a rien à faire, parce qu'aucun mécanisme approprié n'est en place pour y mettre fin.



**Senator Munson:** There is something we can do. If there is a poisonous, toxic culture in the Department of Justice, we should call the deputy minister to explain the environment. This is what our study is about. We are trying to change attitudes. That is what this whole study is about. If we do not talk to the top person in the Department of Justice, we have done ourselves an injustice, dealing with an issue as serious as you are claiming today.

**Mr. Persaud:** I would like to point out, if I may, the apparent total disregard for the notion of fairness and process. When I did my appeal against the lack of promotion, my lawyer subpoenaed the deputy minister at the time. A valid subpoena was issued, and we subsequently found that there was no subpoena. My understanding — and legal counsel can correct me — is that if a subpoena is issued, you bring an application to quash the subpoena. In this case, it just disappeared. Apparently, they can call the office and ask them to withdraw the subpoena, which is ridiculous. For the Department of Justice, the deputy minister, this is outrageous. Those are the types of situations with which we have to deal.

**Senator Oliver:** Was the subpoena literally personally served?

**Mr. Persaud:** I would assume so. I would assume he did get the subpoena. I want to make it clear that these incidents and my experiences occurred some time ago.

**Senator Munson:** It was only five years ago.

**Mr. Persaud:** Yes, and the current minister and deputy minister certainly should not be held personally accountable, as far as I am concerned. They may be doing a fine job and may be trying their best, but certainly they have inherited a very poisonous, toxic department in which people, women and minorities, have been ill-treated.

**Senator Jaffer:** You and I have known each other for a long time. This is a part of your life I did not know anything about. You are known all over the country. I am sure when people see this they will be surprised.

**Mr. Persaud:** It is the first time I have spoken publicly about it.

**Senator Jaffer:** I want to get some things clear. What year did you start working in the department?

**Mr. Persaud:** I finished law school in 1991. I was called to the bar in February 1993. I would have commenced a month or two thereafter in 1993.

**Senator Jaffer:** Were you there for 10 years?

**Mr. Persaud:** Yes, I left in 2003.

**Senator Jaffer:** Were you heading criminal prosecutions?

**Mr. Persaud:** No, I was not heading; I was a counsel. I spent two years as legal counsel to the RCMP Proceeds of Crime during my tenure in the criminal prosecution section.

**Senator Jaffer:** Were you here in Ottawa or in Toronto?

**Le sénateur Munson :** Nous pouvons faire quelque chose. S'il existe vraiment un climat nocif et pernicieux au ministère de la Justice, nous devrions convoquer le sous-ministre pour qu'il nous fournisse des explications. C'est ce sur quoi porte notre étude. Nous essayons de faire changer les mentalités, c'est pourquoi nous sommes ici. Si le problème est aussi grave que vous le dites, nous nous rendrions un mauvais service en n'appelant pas à comparaître le plus haut placé du ministère.

**M. Persaud :** J'aimerais souligner qu'il semble y avoir un mépris total pour la notion d'équité et de processus. Lorsque j'ai déposé un appel pour dénoncer l'absence de promotion, mon avocat a assigné le sous-ministre de l'époque à comparaître. Une assignation à témoigner valide a été délivrée, et par la suite, nous avons constaté qu'elle n'existait pas. Selon moi — que le conseiller juridique me corrige si j'ai tort —, lorsqu'une citation est délivrée, il faut présenter une demande pour l'annuler. Dans ce cas-ci, la citation a tout simplement disparu. Apparemment, on peut téléphoner et demander que l'on retire l'assignation, ce qui est ridicule. C'est scandaleux de la part du ministère de la Justice et du sous-ministre. C'est le genre de situations auxquelles nous sommes confrontés.

**Le sénateur Oliver :** L'assignation a-t-elle été remise personnellement au sous-ministre?

**M. Persaud :** Je présume qu'il l'a reçue. Je tiens à préciser que ces incidents et les expériences que j'ai vécues se sont produits il y a un certain temps déjà.

**Le sénateur Munson :** C'était il y a à peine cinq ans.

**M. Persaud :** Oui, et en ce qui me concerne, le ministre et le sous-ministre actuels ne devraient certainement pas être tenus personnellement responsables. Ils font sans doute très bien leur travail et tout leur possible, mais ils ont hérité d'un ministère très inhospitalier, où l'atmosphère est irrespirable, et dans lequel les gens, les femmes et les minorités ont été traités injustement.

**Le sénateur Jaffer :** Vous et moi nous connaissons depuis longtemps. C'est un épisode de votre vie que j'ignorais. Vous êtes connu dans tout le pays. Je suis certaine que les gens seront très surpris d'apprendre cela.

**M. Persaud :** C'est la première fois que j'en parle publiquement.

**Le sénateur Jaffer :** Je voudrais éclaircir certaines choses. En quelle année avez-vous commencé à travailler au ministère?

**M. Persaud :** J'ai terminé mes études de droit en 1991. J'ai été admis au barreau en février 1993; j'ai donc commencé au ministère un mois ou deux après, la même année.

**Le sénateur Jaffer :** Et vous y êtes resté 10 ans?

**M. Persaud :** Oui, je suis parti en 2003.

**Le sénateur Jaffer :** Dirigez-vous les poursuites criminelles?

**M. Persaud :** Non, j'étais avocat-conseil. J'ai travaillé pendant deux ans pour le programme Produits de la criminalité de la GRC, lorsque j'étais à la Section des poursuites criminelles.

**Le sénateur Jaffer :** Travailliez-vous ici, à Ottawa, ou bien à Toronto?

**Mr. Persaud:** I was in Toronto.

**Senator Jaffer:** In the end, you left for health reasons?

**Mr. Persaud:** Yes; it was directly attributed to the treatment I received.

**The Chair:** Thank you, Mr. Persaud. It was my understanding that you were coming on behalf of the project. We have now clarified that you are here in your personal capacity. We have taken your comments, which you have indicated have been anecdotal and personal. We thank you for that testimony, which again gives us a different perspective on the task that we have in our mandate.

I want to thank you for coming. Mr. Morton, I guess you are support for Mr. Persaud. I thank you also for coming before the committee.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, February 11, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m. to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, we are empanelled today to monitor the issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of the government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

We have been particularly centred on the Human Rights Council, the new development from the Human Rights Commission. We are concerned about the practices and the procedures. We follow them, as we believe that the Human Rights Council can be an influential mechanism in furthering human rights internationally and, consequently, in Canada.

I am mindful that we have two panels today, and that we want to adjourn promptly so that some of you can get to an important caucus meeting at seven o'clock.

**Senator Munson:** We have a caucus meeting?

**The Chair:** That is what I heard. I thought I would remind you and assure you that I will get you out of here on time, with your cooperation.

**M. Persaud :** J'étais à Toronto.

**Le sénateur Jaffer :** À la fin, êtes-vous parti pour des raisons de santé?

**M. Persaud :** Oui, mon départ est directement attribuable au traitement que j'ai subi.

**La présidente :** Merci, monsieur Persaud. J'avais cru que vous veniez au nom de votre organisation. Nous avons maintenant compris que vous êtes ici à titre personnel. Nous avons pris note de vos commentaires qui, comme vous l'avez indiqué, étaient personnels et se basaient sur des observations sur le terrain. Nous vous remercions de ce témoignage, qui nous donne une perspective différente sur la tâche qui nous est confiée.

Je tiens à vous remercier d'être venu. Monsieur Morton, je suppose que vous êtes ici pour appuyer M. Persaud; je vous remercie également.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 11 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 17 h 5 afin de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui afin de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Nous nous intéressons tout particulièrement au Conseil des droits de l'homme qui est la récente incarnation de la Commission des droits de l'homme. Ce sont surtout les pratiques et les procédures en vigueur au conseil qui nous intéressent, parce que nous pensons que celui-ci a le potentiel d'être un mécanisme influent susceptible de faire avancer la cause des droits de la personne dans le monde et, par conséquent, au Canada.

Je n'oublie pas que nous accueillerons aujourd'hui deux groupes de témoins et que nous voulons lever rapidement la séance pour participer à une importante réunion du caucus à 19 heures.

**Le sénateur Munson :** Nous avons une réunion de caucus?

**La présidente :** C'est ce que j'ai entendu dire. J'ai jugé nécessaire de vous le rappeler et je vous garantis d'avance que nous sortirons d'ici à l'heure, si vous y mettez du vôtre.



On our first panel, from Foreign Affairs and International Trade, we have Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau; and Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights Section, Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division.

Welcome. Neither of you is certainly not a stranger to this committee, since you have testified previously. We have asked you to come back since we are making all efforts to get the Human Rights Council functioning appropriately, and we are concerned that Canada is doing its part in that way. We also want an update on its progress.

Today, you could pick up from your last brief where you outlined how the council started. Since then, we have filed a report with some recommendations. We would be very interested in getting an update on the practices put into place in June, and how the council has functioned in the opinion of the department.

**Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada:** I am very pleased to be able to update the committee on developments at the UN Human Rights Council. I would first take the opportunity to thank the committee for its ongoing work and dedication to the important issues before it.

The committee has copies of my full written statement. In my oral remarks, I will first highlight some aspects of the government's response to the committee's interim report and then, as you have requested, update you on events not covered by the government's response.

The committee's report recommended that Canada focus on institution-building issues at the council. Canada was a leading proponent of the system of the Universal Periodic Review, or UPR, and worked intensively to establish its modalities. The UPR is now scheduled to begin in April of 2008.

Canada also worked to protect the independence and credibility of the special procedures, advocating a more transparent selection and appointment process for the mandate holders. Of particular importance were the retention of the ability to scrutinize country situations and increased participation of civil society and national human rights institutions at the council.

Since the government tabled its response to the committee's interim report, there have also been a number of developments at the Human Rights Council.

The council had its sixth regular session from September 10 to 28 and resumed from December 10 to 14. In September, the council addressed the human rights situation in Darfur, Sudan, with a full debate on the interim report of the group of experts on Darfur.

Pour notre premier groupe de témoins, nous allons accueillir des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en la personne d'Adèle Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de la personne, qui est accompagnée de Robert Sinclair, directeur adjoint, Section des droits de la personne, Direction des droits de la personne, égalité des sexes, santé et population.

Bienvenue à vous deux. Notre comité ne vous est pas étranger, puisque vous avez déjà comparu tous deux devant nous. Nous vous avons invités à revenir parce que nous voulons que le Conseil des droits de l'homme fonctionne comme il faut et que le Canada fasse sa part à cet égard. Nous voulons également être tenus au courant de l'évolution des choses.

Vous pourriez partir de votre dernier mémoire que vous nous aviez commenté sur l'origine du Conseil. Depuis lors, nous avons déposé un rapport contenant certaines recommandations. Nous aimerions beaucoup être mis au courant des pratiques en vigueur depuis juin dernier, et avoir une idée de la façon dont, de l'avis du ministère, le conseil s'en sort.

**Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada :** Je suis heureuse de pouvoir faire le point avec vous sur les développements survenus au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, mais je vais d'abord profiter de cette occasion pour remercier le comité de l'excellent travail qu'il accomplit dans les dossiers dont il a la charge, et de son dévouement à cet égard.

On vous a fait remettre des exemplaires de mon texte, mais je compte, dans un premier temps, m'arrêter sur certains aspects de la réponse du gouvernement au rapport intérimaire du comité, avant de vous parler des récents événements qui ne sont pas couverts dans cette réponse.

Dans son rapport intérimaire, le comité recommande que le Canada mette l'accent sur le processus d'édification institutionnelle du Conseil. Le Canada a été l'un des grands promoteurs du mécanisme d'examen périodique universel, ou EPU, et il a travaillé avec ardeur à en établir les modalités. Ce mécanisme devrait entrer en vigueur en avril 2008.

Le Canada a également déployé beaucoup d'énergie pour protéger l'indépendance et la crédibilité des procédures spéciales, en préconisant, dans le cas des titulaires de mandat, un processus de sélection et de nomination plus transparent. Le Canada s'est notamment attaché à maintenir la capacité d'examiner minutieusement les situations nationales et à faire en sorte que la société civile et les institutions nationales des droits humains participent davantage aux activités du Conseil.

Plusieurs développements sont survenus au Conseil des droits de l'homme depuis que le gouvernement a déposé sa réponse au rapport intérimaire du comité.

Le Conseil a tenu sa sixième session ordinaire du 10 au 28 septembre, puis du 10 au 14 décembre 2007. En septembre, il s'est penché sur la situation des droits de la personne au Darfour, Soudan, et a tenu un débat plénier sur le rapport intérimaire du Groupe d'experts sur le Darfour.

The council also established the order of review of all countries to undergo the first cycle of the UPR and adopted guidelines for input to the review. Canada will undergo its review in April 2009.

Following its September meeting, the council held a timely and useful special session on Burma on October 2, in response to the crackdown on the peaceful, monk-led demonstrations. The council requested the special rapporteur, Sérgio Pinheiro, to seek an urgent visit to the country and report back in December. Council pressure led to the regime allowing the special rapporteur to visit the country, his first visit in six years.

At the resumed session in December, the special rapporteur did report on his November 11 to 15 visit to Burma. At that session, a resolution adopted by consensus urged the government to follow up and implement the special rapporteur's recommendations and requested him to conduct a follow-up mission and report again to the council at its upcoming March session.

On November 16, the Third Committee of the UN General Assembly adopted the institution-building package of the Human Rights Council. The inclusion in the institution-building package of a separate agenda item, "Palestine and Other Occupied Arab Territories," does not respect the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity upon which the council is founded. The council also failed to renew the country mandates for Cuba and Belarus. Canada therefore voted against adoption of the institution-building package, consistent with the position taken at the Human Rights Council in June of 2007.

Also at its December session, the council reviewed and renewed the mandates of seven additional special rapporteurs. In all, 12 mandates have now been renewed. A new expert mechanism on the rights of indigenous peoples was created to replace the former sub-commission working group on Indigenous Populations. The council also adopted, by consensus, a resolution which welcomed the final report of the Darfur Group of Experts. The mandate of the Darfur Group of Experts was transferred to the special rapporteur on Sudan.

The Human Rights Council also acts as the preparatory committee for follow-up to the World Conference Against Racism, or the Durban Conference. On January 23, Minister Bernier and Secretary of State Kenney announced that Canada will not participate in the 2009 Durban Review Conference. In your travels to Geneva, this issue may well be raised at your meetings. This decision was taken because Canada has significant concerns that the process leading to the 2009 follow-up to the Durban Conference has been divisive, and sets a troublesome tone for the conference itself.

Looking ahead, the seventh session of the council will take place from March 3 to 28. Canada's priorities at the session will be the renewal of mandates of the special rapporteurs on freedom

Le Conseil a en outre établi l'ordre dans lequel les pays feront l'objet du premier cycle de l'EPU et a adopté des directives générales pour la préparation des informations à fournir dans ce contexte. Le Canada fera l'objet d'un EPU en avril 2009.

Après la réunion de septembre, le conseil a tenu, le 2 octobre, une session extraordinaire sur la Birmanie qui s'est avérée à la fois opportune et fructueuse, en réponse à la répression des manifestations pacifiques dirigées par les moines. Il a aussi demandé au rapporteur spécial, Sérgio Pinheiro, de chercher à effectuer une visite d'urgence dans le pays et de lui faire rapport en décembre. Les pressions du Conseil ont amené le régime à autoriser la visite du rapporteur spécial, la première en six ans.

À la reprise de la session en décembre, le conseil a pris connaissance du rapport du rapporteur spécial sur la visite effectuée en Birmanie du 11 au 15 novembre. Lors de cette session, une résolution a été adoptée par consensus pour exhorter le gouvernement à suivre et à mettre en œuvre les recommandations du rapporteur spécial et demandé à ce dernier d'effectuer une mission de suivie et de faire rapport au Conseil à sa session de mars.

Le 16 novembre 2007, la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme. L'inclusion à l'ordre du jour d'un point distinct sur la Palestine et les autres territoires arabes occupés ne respecte pas les principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité sur lesquels le conseil est fondé. En outre, le Conseil n'a pas renouvelé les mandats concernant Cuba et Belarus. Le Canada a donc voté contre l'adoption des institutions du Conseil, en conformité avec la position qu'il avait prise lors de la cinquième session de ce même Conseil, en juin 2007.

Lors de cette même session de décembre, le Conseil a passé en revue et renouvelé les mandats de sept autres rapporteurs spéciaux. Douze mandats ont maintenant été renouvelés. Un nouveau mécanisme d'experts sur les droits des populations autochtones a en outre été créé pour remplacer le Groupe de travail de la Sous-commission des peuples autochtones. Le Conseil a aussi adopté par consensus une résolution dans laquelle il accueille favorablement le rapport final du Groupe d'experts sur le Darfour. Le mandat du Groupe d'experts sur le Darfour a été transféré à la rapporteuse spéciale sur le Soudan.

Le Conseil des droits de l'homme agit aussi comme comité préparatoire pour le suivi de la Conférence mondiale contre le racisme ou Conférence de Durban. Le 23 janvier dernier, le ministre Bernier et le secrétaire d'État Kenney ont annoncé que le Canada ne participerait pas à la Conférence d'examen de Durban en 2009. Il se peut très bien que cette question soit soulevée lors de vos rencontres à Genève. Le Canada a pris cette décision, car il craint profondément que le processus menant à la Conférence d'examen de 2009 ne sème la discorde et n'engage la conférence elle-même sur une mauvaise voie.

Pour ce qui est de l'avenir, la septième session du conseil se tiendra du 3 au 28 mars 2008. La priorité du Canada à cette occasion sera le renouvellement des mandats des rapporteurs



of expression and of violence against women. The committee's active support for renewal of these mandates during your visit to Geneva would be most appreciated.

Approximately 10 other mandates will also be considered for renewal at this session. In addition, the council will elect 18 individuals to its advisory committee, which replaces the Sub-commission on Human Rights, and the president will appoint 16 special procedure mandate-holders to fill vacancies.

The council, as mentioned earlier, will also be presented with the final report of the special rapporteur on the situation on human rights in Myanmar, and Canada will seek to ensure that any follow-up decision taken maintains the pressure on the Burmese regime regarding the human rights situation there.

Canada is also an active supporter of the work of the UN High Commissioner for Human Rights. Her emphasis on improving the office's management capacity and on promoting the implementation of human rights in the field, which Canada has supported, has made a real difference around the world from Angola to Nepal and, we believe, will constitute a lasting legacy. Canada has worked to ensure that the council is able to respond to urgent human rights situations and that it focuses on the implementation of human rights.

Many serious challenges remain to be overcome before the council fulfills its promise, not least of which is the repeated and unbalanced singling out of Israel, which Canada has, and will continue to speak out against. However, we are encouraged to see that the council is increasingly shifting its focus from institutional questions to addressing human rights issues and situations where it matters most, namely, on the ground.

**Senator Munson:** What has changed from the previous makeup with the human rights commission? I will leave it as simple as that. It seems that it is still a very biased organization.

**Ms. Dion:** There is no question that the standing up of the council is still a work-in-progress. I may have mentioned when I was here last time that with a fewer number of seats on the council and the continuation of block voting by the representatives of some regional groups, it means that Canada and its like-minded delegates can be outvoted on some issues.

What has changed, however, is that we have seen a certain maturing in the work of the council. As I mentioned towards the end of my comments, there were some significant achievements that did take place in September and December with the adoption of a first group of mandates and the setting of the scene for further adoption and renewal of mandates in March.

While we remain vigilant, we are hopeful that things will improve.

**Senator Munson:** Can you tell us about the voting patterns in the last year?

spéciaux sur la liberté d'expression et la violence contre les femmes. Votre soutien actif au renouvellement de ces mandats lors de votre visite à Genève sera grandement apprécié.

Le renouvellement de quelque 10 autres mandats sera aussi étudié à cette session. En outre, le Conseil élira les 18 membres de son comité consultatif, qui remplace la Sous-commission des droits de l'homme, et le président nommera 16 titulaires de mandat aux termes des procédures spéciales, afin de combler les postes vacants.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le Conseil recevra aussi le rapport final du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et le Canada cherchera à faire en sorte que toute décision relative au suivi maintienne la pression sur le régime birman concernant la situation des droits humains dans ce pays.

Le Canada est aussi un ardent défenseur des travaux de la Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. L'insistance de la Haute Commissaire à renforcer les capacités de gestion de son organisme et à promouvoir la mise en œuvre des droits humains sur le terrain, initiative que le Canada a soutenue, a réellement contribué à améliorer les choses dans le monde, depuis l'Angola jusqu'au Népal, et restera dans les annales de l'histoire. Le Canada a cherché à faire en sorte que le conseil soit capable de répondre aux situations humanitaires urgentes et s'attache à la mise en œuvre des droits de la personne.

Il reste encore de nombreux défis à relever avant que le conseil ne remplisse sa promesse, le moindre n'étant pas la singularisation répétée et injuste d'Israël, que le Canada a dénoncé et continuera de dénoncer. Cependant, nous sommes encouragés de voir que le conseil détourne son attention des questions institutionnelles pour se consacrer davantage aux autres questions et situations relatives aux droits humains, là où cela compte le plus, c'est-à-dire sur le terrain.

**Le sénateur Munson :** Qu'est-ce qui a changé par rapport à l'ancienne Commission des droits de l'homme? Je m'en tiendrai à cette simple question. J'ai l'impression que nous avons à faire à un organisme qui n'est pas particulièrement objectif.

**Mme Dion :** Il ne fait aucun doute que la composition du conseil n'est pas achevée. La dernière fois, je vous ai peut-être indiqué qu'étant donné le nombre réduit de sièges au conseil et le maintien de la pratique du vote groupé par les représentants de certains groupes régionaux, le Canada et les délégués de pays aux vues similaires risquent d'être battus sur certaines questions.

Une chose a changé, cependant, c'est qu'on perçoit une certaine maturation dans le travail du Conseil. Comme je l'ai dit vers la fin de mon exposé, d'importants développements sont survenus en septembre et en décembre sous la forme de l'adoption d'une première série de mandats et de la préparation d'une autre série de mandats en vue de leur renouvellement en mars.

Nous demeurons prudents, mais sommes confiants que les choses vont s'améliorer.

**Le sénateur Munson :** Pouvez-vous nous parler du déroulement des votes l'année dernière?

**Ms. Dion:** Perhaps I will turn to my more technical colleague, who is closer to the voting action.

**Senator Munson:** Can you also tell us about the ideological clashes that may be hampering the functioning of the council?

**Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights Section, Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division, Foreign Affairs and International Trade Canada:** I am afraid I cannot give you exact statistics on the number of consensus versus voted resolutions, but I can say with confidence that the vast majority of resolutions adopted at the council are consensus or adopted without a vote.

Where you run into difficulty is with, as you suggested, the more sensitive issues. Certainly, the Middle East is always an area that is quite divisive. As well, the discussions around the Durban review conference have also been divisive, with the EU and Canada, in particular, having reservations that have become increasingly profound as that process has gone forward.

There have been other initiatives where the final resolution has been consensus but where we have had reservations that we have tried to work out behind the scenes. One example would be an initiative to establish voluntary goals for the implementation of the Universal Declaration of Human Rights. This is linked to the 60th anniversary of the declaration.

Canada's position on this initiative was that working to establish voluntary goals for what we view as largely customary norms risks setting us back. We and others tried to work out those differences, with Brazil in particular, but we were unable to do so. In the end, it was a consensus text. We felt we could live with it and work within the boundaries of the resolution to minimize the impact.

All of that to say that the Middle East and Durban are the two flash points. You do see, for instance, the OIC, the Organization of the Islamic Conference, has a significant number of members represented in the council as part of the council membership. That is highlighted in your reports and is an issue we continue to have to deal with as well.

**Senator Munson:** We will get an opinion from other human rights people as well as yourselves. Ms. Dion, you mentioned that you were encouraged to see that the council was shifting its focus from institutional questions to addressing other human rights issues and situations. Can you be more specific on what you are encouraged about?

**Ms. Dion:** Now that the institution-building package is in place, we considered that the special session on Burma, which was held in October, was a very good sign and a signal that the council

**Mme Dion :** Je devrai peut-être m'en remettre à mon collaborateur, qui connaît mieux que moi la chose technique et qui a suivi de plus près ce qui s'est passé du côté des votes.

**Le sénateur Munson :** Pouvez-vous nous parler des heurts de nature idéologique qui peuvent avoir entravé le fonctionnement du Conseil?

**Robert Sinclair, directeur adjoint, Section des droits de la personne, Direction des droits de la personne, égalité des sexes, santé et population, Affaires étrangères et Commerce international Canada :** J'ai peur de ne pas être en mesure de vous fournir la répartition exacte entre les résolutions adoptées par consensus et celles qui l'ont été par voie de vote, mais je peux vous dire sans crainte de me tromper que la plupart des résolutions adoptées au conseil l'ont été par voie de consensus ou du moins sans qu'il soit nécessaire de recourir au vote.

En revanche, comme vous le laissez entendre, c'est sur des questions plus délicates que surviennent les problèmes. L'une de ces questions est bien sûr, comme toujours, celle du Proche-Orient qui est source de division. De plus, les discussions qui ont porté sur la Conférence d'examen de Durban ont semé la discorde, puisque l'UE et le Canada, en particulier, entretenaient des réserves croissantes au fur et à mesure du déroulement des processus.

D'autres initiatives ont fait l'objet d'un règlement définitif par consensus, mais il a fallu aplanir certaines réserves en coulisse. Ce fut, par exemple, le cas de l'adoption d'objectifs volontaires relativement à la mise en œuvre de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en rapport avec le 60<sup>e</sup> anniversaire de ce texte.

À propos de cette initiative, le Canada estimait qu'il fallait œuvrer dans le sens de l'établissement d'objectifs volontaires en regard de ce que nous considérons comme étant essentiellement des us et coutumes qui risquaient de nous faire reculer. Le Canada et d'autres ont essayé d'aplanir les différences, notamment avec le Brésil, mais en vain. En fin de compte, nous avons réussi à nous entendre sur un texte que le Canada juge acceptable et que nous pourrions appliquer dans les limites de la résolution afin de réduire au minimum les répercussions envisagées.

Tout cela pour dire que les deux principaux points durs ont été le Proche-Orient et la Conférence de Durban. On constate, par exemple, que l'OIC, l'Organisation de la Conférence islamique, compte un grand nombre de représentants au Conseil. Vous l'avez souligné dans vos rapports et c'est une question qui continue de nous préoccuper.

**Le sénateur Munson :** Nous allons recueillir l'avis d'autres spécialistes des questions des droits de l'homme. Madame Dion, vous avez dit avoir trouvé encourageant de constater que le conseil ne se préoccupe plus autant de questions institutionnelles pour s'attaquer désormais aux questions et aux situations relatives aux droits de la personne. Pourriez-vous être un peu plus précise à ce sujet?

**Mme Dion :** Maintenant que la mise en place des institutions du conseil est terminée, nous estimons que la session spéciale sur la Birmanie, qui s'est déroulée en octobre, a permis de démontrer



was indeed prepared to look at and seriously debate serious human rights situations other than those in the Middle East. As well, the fact that the special session of the council was instrumental in putting sufficient pressure on the regime to allow for the visit of the special rapporteur, his first in over six years, was a very welcome sign.

Equally, the council was good in pursuing a follow-up to Darfur. When the group of experts came back and reported, the council took some fairly strong stands on the situation and ensured that, in addition to considering it at its sessions in December, it positioned itself so that it could continue scrutinizing the situation by handing the mandate from the group of experts, whose mandate was effectively over, to the special rapporteur so that there will be continued scrutiny, engagement and dialogue at the council.

Perhaps moving away from country situations for a moment, we were also quite encouraged with the tenor of the discussion and the manner in which the new mechanism to look at the rights of indigenous peoples was created to replace the working group of the former sub-commission on human rights. The dialogue was intense but, on the whole, it was very consensual. We were quite pleased that we were able to play a constructive role and emerge with a new instrument that we believe will assist in ensuring that the rights of indigenous peoples continue to be considered by the council. It is still uneven, but we do believe that the overall trend is positive. Equally, the beginning of the UPR review in April will again be a very positive outcome.

**Senator Munson:** In your statement, you said that Canada will seek to ensure that any follow-up decision taken regarding Burma maintains the pressure regarding the human rights situation there. What kind of pressure?

**Ms. Dion:** As my colleague Mr. Mank testified before the standing committee of the House a few weeks ago, it is difficult to exert pressure on Burma/Myanmar because it is such a closed regime. However, Myanmar sits at the UN as a member. This gives us an important lever to ensure that they are aware of other member states' discomfort and grave concern at the situation in that country. The fact that they are at the UN and that we can engage in some frank and forceful dialogue with them; that we now have the mechanism of the special rapporteur, who has now visited and has serious concerns and will continue to pursue those concerns, both in his own right and the council on his behalf, does give us some leverage.

**Mr. Sinclair:** If I may add to Ms. Dion's comments, over the course of the council's session, there is not just an outcome decision which could result in pressure on Burma. There are a number of opportunities for states to make comments in interactive dialogues with any special rapporteur who happens to be presenting reports. That is a mechanism through which we raise both thematic as well as country situations. That has a

que le Conseil est prêt à engager un débat sérieux sur les situations concernant les droits de l'homme ailleurs qu'au Proche-Orient. De plus, le fait que cette session spéciale ait permis d'exercer suffisamment de pression sur le régime birman pour faire autoriser la visite du rapporteur spécial, la première en six ans, a aussi été un signe très positif.

Par ailleurs, le conseil a fort bien fait d'assurer un suivi dans le dossier du Darfour. Quand le groupe d'experts est rentré et a fait rapport, le conseil a adopté des positions fermes face à cette situation et s'est assuré, outre que ce dossier serait étudié lors de ses sessions de décembre, de se positionner pour continuer d'examiner de près cette situation en confiant le mandat du groupe d'experts, qui était alors échu, au rapporteur spécial pour que celui-ci poursuive son examen et favorise la mobilisation et le dialogue sur cette question au niveau du Conseil.

Sur un autre plan que celui des situations propres aux différents pays, nous avons été encouragés par la teneur des discussions et par la mise en place des nouveaux mécanismes d'examen des droits des peuples autochtones en vue de remplacer le groupe de travail de l'ancienne Sous-commission des droits de l'homme. Les échanges ont été animés, mais, dans l'ensemble, ils ont été très consensuels. Nous avons été très heureux d'apporter notre pierre à l'édifice et de participer à l'élaboration d'un nouvel instrument qui, nous le pensons, nous aidera à faire en sorte que les droits des peuples autochtones demeurent à l'ordre du jour du Conseil. Tout n'est pas encore parfait, mais nous croyons que, dans l'ensemble, la tendance est positive. De plus, le lancement de l'EPU en avril sera quelque chose de très intéressant.

**Le sénateur Munson :** Dans votre déclaration, vous nous avez dit que le Canada cherche à faire en sorte que l'on assure un suivi des décisions prises au sujet de la Birmanie en maintenant les pressions face à la situation des droits de la personne dans ce pays. De quelles pressions voulez-vous parler?

**Mme Dion :** Comme mon collègue, M. Mank, l'a déclaré au comité permanent de la Chambre il y a quelques semaines, il est difficile d'exercer des pressions sur la Birmanie/le Myanmar, parce que nous avons affaire à un régime fermé. Cependant, ce pays siège à l'ONU, ce qui nous confère un levier non négligeable pour nous assurer qu'il est bien conscient que d'autres États membres sont gênés et profondément préoccupés par sa situation. Comme le Myanmar est membre de l'ONU, nous pouvons avoir avec lui des discussions franches et énergiques. De plus, nous pouvons compter sur le mécanisme appliqué par le rapporteur spécial, qui s'est déjà rendu sur place, a exprimé de profondes inquiétudes et va continuer de s'intéresser à la situation, en son nom et au nom du Conseil.

**M. Sinclair :** J'aimerais ajouter un mot à ce que Mme Dion vient de vous dire. La session n'est pas uniquement l'occasion d'adopter des décisions en vue de faire pression sur la Birmanie, car les délégués des États représentés pourront aussi échanger avec le rapporteur spécial quand il présentera son rapport. Il s'agit d'un mécanisme qui nous permet à la fois d'aborder des thèmes et d'examiner des situations propres aux pays étudiés. Il

cumulative effect. Where other nations raise the same sorts of concerns in dialogue and formal session, it does keep the pressure on situations such as we see in Burma.

**Senator Oliver:** I have two questions for Ms. Dion. The first relates to the Durban conference against racism, and the second deals with the Canada review in 2009. You told us that Minister Bernier and Secretary of State Kenney announced that Canada will not participate in the 2009 Durban review conference. You used the word "divisive." You said this decision was taken because Canada has significant concerns that the process leading up to the 2009 follow-up Durban conference has been divisive and sets a troublesome tone for the conference itself. What does Canada think it will gain by withdrawing? How do they think that will help? Would it not be better to have stayed and to have fought to change things from the inside? What other countries have withdrawn their support? Mr. Sinclair hinted that the EU and Canada have reservations, but are there others?

**Ms. Dion:** The 2001 world conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in Durban was, in Canada's view, marred by some serious shortcomings. Canada has significant concerns that what we have witnessed of the process to date leading to the 2009 conference is essentially going along the same path as what we saw at the 2001 conference. Canada, therefore, decided to take a position of principle now and no longer participate in the process.

**Senator Oliver:** How will that help, by withdrawing instead of running away from it?

**Ms. Dion:** I think that is a question more for Minister Bernier and Secretary of State Kenney than for us. We certainly attach very high priority to combating and eradicating racism, both domestically and internationally.

Given that the 2001 conference ended in controversy and disappointment, the view was that we could make it a statement of principle by withdrawing now and looking for other ways in which to attain our objectives.

On the question of whether or not others have withdrawn, we are the first to withdraw.

**Senator Oliver:** What about the EU? You said that the EU had expressed reservations. Are they thinking of withdrawing?

**Mr. Sinclair:** I cannot speak for the EU in regard to their position as to their participation or not in the review conference. However, they have voted against all of the four most recent resolutions related to Durban. In seven out of the last eight, they voted the same as Canada on Durban follow-up resolutions.

The one where we differed was back in the General Assembly, not even the council, where we abstained and the EU voted in favour of a resolution.

s'agit d'un effet cumulatif. Comme d'autres pays ont l'occasion d'exprimer leurs préoccupations dans le cadre de sessions officielles et de dialogues officiels, nous pouvons maintenir la pression sur des pays comme la Birmanie.

**Le sénateur Oliver :** J'ai deux questions à poser à Mme Dion. La première concerne la conférence de Durban contre le racisme et la seconde l'examen du Canada en 2009. Vous nous avez dit que le ministre Bernier et le secrétaire d'État Kenney ont annoncé que le Canada ne participerait pas à la Conférence d'examen de Durban en 2009. Vous avez parlé de « semer la discorde ». Vous avez dit que cette décision avait été prise parce que le Canada craint profondément que le processus menant à la conférence de 2009 ne sème la discorde et n'engage la conférence elle-même sur la mauvaise voie. Que pensons-nous que cela va aider? N'aurait-il pas été mieux de demeurer engagé et de continuer à se battre pour faire changer les choses de l'intérieur? Quels autres pays ont retiré leur appui à ce processus? M. Sinclair a laissé entendre que les Européens et le Canada avaient exprimé des craintes, mais d'autres pays nous ont-ils imités?

**Mme Dion :** Le Conférence mondiale de 2001, à Durban, contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée a été, du point de vue du Canada, gâchée à cause de graves problèmes. Le Canada craint profondément que le processus de préparation de la Conférence de 2009 ne ressemble étrangement à ce que nous avons déjà vécu en 2001. Le Canada a donc décidé d'adopter une position de principe et de se retirer du processus.

**Le sénateur Oliver :** En quoi vaut-il mieux se retirer tout de suite que de prendre les jambes à son cou plus tard?

**Mme Dion :** C'est une question que vous devriez davantage poser au ministre Bernier et au secrétaire d'État Kenney. Nous considérons évidemment qu'il est hautement prioritaire de combattre le racisme, au Canada et sur la scène internationale, et de chercher à l'éradiquer.

Étant donné que la conférence de 2001 s'est achevée dans la controverse et la déception, nous nous sommes dit que nous devons adopter une position de principe en nous retirant tout de suite et en cherchant d'autres façons de réaliser nos objectifs.

Par ailleurs, nous sommes, pour l'instant, les seuls à nous être retirés.

**Le sénateur Oliver :** Et les Européens? Vous avez dit que l'UE avait elle aussi exprimé des craintes. Envisage-t-elle de se retirer?

**M. Sinclair :** Je ne peux pas parler pour les Européens ni me prononcer quant à leur éventuelle participation à la conférence d'examen. Cependant, ils ont voté contre les quatre dernières résolutions relatives à Durban. Ils ont voté au côté du Canada au sujet de sept des huit résolutions ayant porté sur le suivi de la conférence de Durban.

Il y a une résolution sur laquelle l'UE n'était pas d'accord avec nous et celle-ci a été adressée à l'Assemblée générale, pas même au Conseil. Nous nous étions abstenus et les Européens avaient voté en faveur de cette résolution.



**Senator Oliver:** Is Canada being proactive? Is it saying to other members: We have withdrawn; why have you not?

**Mr. Sinclair:** In that regard, we have made our assessment and we stand by it. Other countries will be making their own assessment and will be looking at what Canada has done.

We do not at this point have a proactive lobby in place to go out and convince other countries. We stand by our assessment.

**Senator Oliver:** My other question relates to Canada's review in 2009, likely in April.

It seems to me that the last time Canada obtained its report card, there were some severe criticisms of Canada in relation to children and Aboriginals. You said in your paper today that Heritage Canada will be handling the review process for Canada, and that Foreign Affairs will be having a few conferences itself to update people.

First, I was wondering, is there anything this committee could do? Second, is there anything that this committee could be doing in relation to children and Aboriginals in terms of calling them before the committee and asking questions, even before the assessment?

**Ms. Dion:** To be completely frank, we are not exactly sure at this point how the process will work or how the review will unfold. We know that we will know much more after the review sessions in April and May of this year.

Switzerland, for example, is one of the first of our like-minded partners who will be reviewed. We will be watching the review process closely. We will be trying to intervene constructively. We are, ourselves, thinking about how we could prepare, perhaps, a short list of questions surrounding some concerns that we have about the human rights performance of the countries that are being reviewed. We would expect that when our turn comes, other discussants in the council will be doing the same for us.

We should perhaps return to this subject in June or September, once we have more information on which to base a considered response.

Of course, as indicated in the text, the reason that we do want to have meetings with our civil society partners and others in late spring and early fall is to enable us to develop a kind of working strategy that we will use.

We note your questions about what the committee could do. Certainly, perhaps calling witnesses on issues and areas that are of concern to you would be useful input into the work of Canada in preparing for committee appearance.

I should mention that with respect to children, Canada will also be appearing in, I think it is, early 2009 before the UN Committee on the Rights of the Child. I think we will be appearing in January. We will have presented a fairly full report on issues under the convention and will also be responding to the

**Le sénateur Oliver :** Le Canada est-il proactif? Est-ce qu'il contacte les autres États membres en leur demandant : nous nous sommes retirés, pourquoi n'en faites-vous pas autant?

**M. Sinclair :** Nous avons évalué la situation et nous en restons là. Les autres pays font de même et voient bien ce que le Canada a fait.

Pour l'instant, nous ne démarchons pas activement les autres États membres pour essayer de les convaincre, toutefois, nous demeurons campés sur nos positions.

**Le sénateur Oliver :** Mon autre question concerne l'examen de la situation du Canada en 2009, sans doute au mois d'avril.

J'ai l'impression que, dans le dernier bulletin de l'ONU, le Canada avait été ouvertement critiqué au sujet des enfants et des Autochtones. Dans votre mémoire que vous nous avez remis aujourd'hui, vous indiquez que Patrimoine Canada va s'occuper du processus d'examen pour le Canada et que le ministère des Affaires étrangères tiendra une série de conférences pour faire le point à ce sujet.

Premièrement, que pourrait faire notre comité pour contribuer à tout cela? Deuxièmement, que pourrions-nous faire dans le cas des dossiers concernant les enfants et les Autochtones, par exemple en convoquant les intéressés devant le comité pour leur poser des questions avant même l'évaluation?

**Mme Dion :** Pour être très honnête avec vous, nous ne savons pas encore exactement comment les choses vont se dérouler, ni quelle forme prendra cet examen. Nous en saurons davantage après les sessions d'examen d'avril et de mai prochains.

La Suisse, par exemple, sera l'un des premiers pays aux vues similaires aux nôtres à faire l'objet d'un examen. Nous suivrons le processus de près. Nous tenterons d'intervenir de façon constructive. D'un autre côté, nous essayons de réfléchir à la façon de nous préparer, éventuellement en dressant une liste de questions portant sur certains thèmes des droits de la personne qui sont préoccupants dans les pays examinés. Quand notre tour viendra, d'autres membres du conseil feront sans doute la même chose à propos du Canada.

Nous devrions sans doute revenir sur cette question en juin ou en septembre, une fois que nous disposerons de plus d'informations sur lesquelles appuyer notre réponse.

Comme le précise notre mémoire, nous voulons tenir des réunions avec nos partenaires de la société civile et d'autres, à la fin du printemps et au début de l'automne, pour nous permettre d'élaborer une stratégie en conséquence.

Nous prenons note de votre offre au sujet du comité et il est évident que la convocation de témoins sur des thèmes susceptibles de vous intéresser pourrait nous aider dans notre préparation à la comparution du Canada devant le comité d'examen.

Je dois préciser qu'en ce qui concerne les enfants, le Canada va également comparaître, au début 2009 si je ne m'abuse, devant le comité des droits de l'enfant de l'ONU. Je pense que ce devrait être en juin. Nous aurons alors soumis un rapport complet sur les questions découlant de la convention et donnerons notre réponse

recommendations of the last report just prior to our UPR appearance in April. Therefore, I think it is to be expected that children's issues will definitely be raised.

**Senator Oliver:** What about Aboriginal issues?

**Ms. Dion:** There again, given the important attention that has been dedicated by the Government of Canada and many others to the situation of Aboriginal Peoples, we could expect that it will certainly also be a topic.

**Senator Oliver:** One final question: Is there any other group that you think might be the subject of concern in Canada's 2009 review, apart from children and Aboriginals?

**Ms. Dion:** Of course, there is violence against women, partly because we take a high profile on the issue at the UN and in other multilateral organizations. I am reluctant to speculate at this point because it is so early. We may even have a better sense after the Human Rights Council session in March, as well as the Swiss and other appearances before the UPR in April and May.

**The Chair:** Before I turn to Senator Dallaire, perhaps a clarification. We were made aware of the indigenous peoples declaration and Canada's stance, and that was covered previously. You indicated «indigenous peoples instrument» today. What do you mean by that? Maybe I did not hear you correctly. I want to be sure that I know exactly what the steps were after the declaration was passed and moved on to the General Assembly. It has come back to the council. What form is it in? What are the next steps?

**Ms. Dion:** Once the declaration was adopted by the Human Rights Council, it was forwarded to the UN General Assembly. In the fall, it was again voted at the UN General Assembly and again passed. In essence, it is now officially a UN declaration on the rights of indigenous peoples.

Canada, of course, also made a statement of explanation at the General Assembly, explaining why we could not support the declaration and could not be bound by its provisions. It now has the status of a UN declaration.

**The Chair:** If Senator Dallaire will be a bit more patient, I have a follow-up question to that.

Certainly, in some of my discussions about human rights issues, not many countries believe that the declaration will have an impact on them. They see Canada and our indigenous peoples, and they see Australia, New Zealand and some Latin American countries. However, in many discussions where I have tried to ascertain a government point of view or an NGO point of view around the world, they say "That does not apply to us; that applies to you."

Is there a feeling that that declaration will have an impact? Do the council members, for example, understand that it is a universal declaration, and «indigenous peoples» is a broad

aux recommandations du dernier rapport, juste avant notre EPU, en avril. Il faut donc s'attendre à ce que le dossier des enfants soit abordé.

**Le sénateur Oliver :** Et les questions autochtones?

**Mme Dion :** Même chose. On peut penser que les questions autochtones seront aussi à l'ordre du jour, étant donné toute l'attention dont elles ont fait l'objet de la part du gouvernement du Canada et de nombreux autres.

**Le sénateur Oliver :** Une dernière question : Hormis les enfants et les Autochtones, pensez-vous que l'examen de la situation au Canada en 2009 portera sur un autre groupe?

**Mme Dion :** Il y a bien sûr la question de la violence faite aux femmes, en partie parce que nous avons très bonne réputation à ce sujet à l'ONU et au sein d'autres organisations multilatérales. Cependant, j'estime trop tôt pour me livrer à une quelconque spéculation à ce sujet. Nous aurons peut-être une meilleure idée de ce qui nous attend après la session de mars du Conseil des droits de l'homme et après que les Suisses et d'autres auront fait l'objet de l'EPU en avril et en mai.

**Le président :** Avant de céder la parole au sénateur Dallaire, j'aimerais obtenir un éclaircissement. Nous avons entendu parler de la déclaration relative aux peuples autochtones et de la position du Canada à cet égard, puisqu'il en a été question plus tôt. Vous avez parlé d'« instruments concernant les peuples autochtones ». Qu'entendez-vous par là? Il est possible que je ne vous aie pas bien entendu. Je veux être certain de bien connaître les mesures qui ont été prises après l'adoption de la déclaration et sa communication à l'Assemblée générale. Celle-ci est revenue devant le Conseil, mais sous quelle forme? Qu'est-ce qui vient ensuite?

**Mme Dion :** Après avoir été adoptée par le Conseil des droits de l'homme, la déclaration a été transmise à l'Assemblée générale de l'ONU. Cet automne, elle a de nouveau fait l'objet d'un vote, à l'Assemblée des Nations Unies cette fois, et elle a été adoptée. Elle est désormais, essentiellement, une déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.

Le Canada avait fait une déclaration à l'Assemblée générale pour expliquer pourquoi il ne pouvait appuyer cette déclaration ni se sentir lié par ses dispositions. Il demeure qu'elle est devenue un texte onusien.

**Le président :** Si le sénateur Dallaire peut patienter encore un peu, j'aimerais poser une autre question à ce sujet.

Dans les échanges que j'ai eus au sujet des questions de droits humains, j'ai constaté que peu de pays estiment que cette déclaration les concerne directement. Ils pensent qu'elle concerne le Canada et ses peuples autochtones, de même que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et certains pays d'Amérique latine. Cependant, lors de mes discussions, j'ai essayé de définir quel pouvait être le point de vue du gouvernement ou des ONG ailleurs dans le monde, et tous mes interlocuteurs m'ont répondu : « Cela vous concerne vous, pas nous ».

Estimez-vous que cette déclaration aura un impact? Est-ce que les membres du Conseil, par exemple, comprennent bien qu'il s'agit d'une déclaration universelle et que les « peuples



definition that may have an impact in everyone's country, and needs to be assessed in that way for the protection of indigenous peoples?

**Ms. Dion:** Again, it is difficult to speak for all members of the council. The awareness among council members varies a great deal. For example, our Latin American partners who do have significant indigenous populations are, of course, very aware of the declaration. Indeed, as you may know, there is an effort under way within the OAS to develop a similar declaration.

However, many other countries, particularly in Africa and Asia, do not consider themselves to have indigenous populations, so they did not really follow the negotiating process very closely, and they do not consider it to be a priority. It is difficult to say how much, if any, note they take of the final adoption of the declaration or whether they are aware of the universality of it.

[Translation]

**Senator Dallaire:** Ms. Dion, it is a pleasure to see you again. I would like to situate you. In the Foreign Affairs organization chart, where is your division?

**Ms. Dion:** May I reply in English?

**Senator Dallaire:** Yes.

[English]

**Ms. Dion:** I report to the Assistant Deputy Minister for Global Issues, and I am the Director General for Human Security and Human Rights. I have four divisions reporting to me, one of which is the Human Rights Division.

**Senator Dallaire:** Are they divisions or sections?

**Ms. Dion:** They are divisions.

**Senator Dallaire:** There are directors in each one?

**Ms. Dion:** Yes.

**Senator Dallaire:** Is the human security side a stand-alone effort? Is there a specific reason that human security and human rights were both given to you? Is it purely an HR decision or was there a basis for that?

**Ms. Dion:** Canada's positions on what we would call the suite of human security issues — prevention of genocide, children in armed conflict and all of those kinds of issues — are very much informed by our concerns and interests in the area of human rights, humanitarian assistance and international humanitarian law. Therefore, when the bureau and branch was being formed, it seemed appropriate to our senior managers that the division be co-located in the same group so that the work of our Human Security Division, for example, could be informed by the work of our Human Rights Division, and equally the division responsible for development of our humanitarian assistance and policy.

autochtones » correspondent à une définition très large qui pourrait trouver une application dans n'importe quel pays, et qu'il conviendrait donc de réévaluer la situation sous cet angle afin de protéger les populations autochtones?

**Mme Dion :** Il m'est, encore une fois, difficile de parler pour les autres membres du Conseil. Tous les membres du conseil ne connaissent pas bien cette déclaration. Cependant, nos partenaires d'Amérique latine qui comptent une importante population autochtone, sont tout à fait au courant de la déclaration. D'ailleurs, comme vous le savez peut-être, l'OEA est en train de préparer une déclaration semblable.

Bien d'autres pays, surtout en Afrique et en Asie, qui estiment ne pas compter de population autochtone, n'ont pas vraiment suivi les négociations de près et jugent que ce texte n'est pas une priorité. On ne peut pas vraiment savoir dans quelle mesure ces pays ont remarqué l'adoption de cette déclaration, ni s'ils sont au courant de son caractère universel.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Madame Dion, c'est un plaisir de vous revoir. J'aimerais vous situer. Dans l'organigramme des Affaires extérieures, où se trouve votre division?

**Mme Dion :** Puis-je répondre en anglais?

**Le sénateur Dallaire :** Oui.

[Traduction]

**Mme Dion :** Je relève du sous-ministre adjoint, Enjeux mondiaux, et je suis directrice générale de la sécurité humaine et des droits de la personne. J'ai quatre sections sous mes ordres, dont celle des droits de la personne.

**Le sénateur Dallaire :** S'agit-il de divisions ou de sections?

**Mme Dion :** De divisions en anglais et de sections en français.

**Le sénateur Dallaire :** Et elles sont chapeautées par des directeurs?

**Mme Dion :** Oui.

**Le sénateur Dallaire :** Est-ce que ce qui concerne la sécurité humaine est à part? Y a-t-il une raison bien précise pour laquelle on vous a confié à la fois la sécurité humaine et les droits de la personne? S'agit-il d'une stricte décision de gestion ou y a-t-il d'autres motifs à cela?

**Mme Dion :** Le Canada fonde sa position à propos de ce qu'on pourrait appeler l'ensemble des questions touchant à la sécurité humaine — c'est-à-dire, la prévention des génocides, les enfants soldats et ainsi de suite — sur son évaluation des droits de la personne, ses intérêts en matière d'aide humanitaire et ce qu'il pense des droits de l'homme dans le monde. Cela étant, quand la direction générale et la direction ont été mises sur pied, la haute direction du ministère a jugé approprié de regrouper les deux éléments sous la même enseigne afin que tout le travail réalisé par la section sur la sécurité humaine, par exemple, s'appuie sur celui accompli par la section des droits de la personne, tout comme sur celui de la section responsable de l'élaboration de nos politiques en matière d'aide humanitaire.

**Senator Dallaire:** The human rights side of the house has been articulated by different prime ministers as being a fundamental component of our foreign policy. In your functions and duties, what arena of priority do you feel you are situated in within the context of our foreign policy?

**Ms. Dion:** The Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs have clearly said on a number of occasions that freedom, democracy, human rights and rule of law are very much at the centre of Canada's foreign policy.

Those working on human rights issues, issues surrounding children in armed conflict and genocide prevention indeed believe that these issues are of priority and interest, and we do receive support for the initiatives we undertake.

**Senator Dallaire:** So you feel that that your mainstream effort within Foreign Affairs is the human rights side of the house?

Let us go to the council. As the council has evolved so far, do you see it being an instrument of reacting to situations that are evolving around the world, through the reporting system, et cetera, or have you seen it evolving with a proactive responsibility? Have we articulated that sort of interpretation of the council's mandate in open forum?

**Ms. Dion:** That is a very good question. In the course of the Human Rights Council being stood up, developing its institutions, there can be no question that it was perhaps a bit more reactive in terms of addressing human rights situations and issues. We very much want to see it be both reactive and proactive.

I mentioned very briefly the support that Canada has given to the Office of the High Commissioner for Human Rights. Over the last year or so, while the council has been standing itself up and has been quite preoccupied with building its own institutions, the Office of the High Commissioner for Human Rights has played an important role in becoming a little more proactive in that it has continued to expand its number of field offices, its ability to offer capacity building assistance to countries that need it, and in general to organize itself both internally and externally to play that more proactive role.

It is our hope that when the council has finalized its institutions and mechanisms, it will become more proactive in its work. It has a good opportunity to do this through the Universal Periodic Review, for example. Through the reconfiguration of some of its other institutions it is moving, for example, from the Sub-commission on Human Rights towards something called the Human Rights Council Advisory Committee, which should be a much more flexible instrument and more geared to giving the council the specific advice and information that it needs to do its work.

**Senator Dallaire:** Where is that located?

**Le sénateur Dallaire :** Différents premiers ministres ont affirmé que les questions des droits de l'homme ont occupé une place prépondérante dans l'élaboration de notre politique étrangère. Dans vos fonctions, à quel niveau de priorité correspond votre champ d'activités, dans le contexte de la politique étrangère?

**Mme Dion :** Le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères ont clairement indiqué, à plusieurs reprises, que la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit sont au cœur de la politique étrangère du Canada.

Ceux et celles qui travaillent sur les questions de droits de la personne, d'utilisation d'enfants dans les conflits armés et de prévention des génocides sont également convaincus que toutes ces questions sont prioritaires, qu'elles doivent nous intéresser, et nous bénéficions de tout l'appui nécessaire pour mener à bien nos initiatives.

**Le sénateur Dallaire :** Vous estimez donc que l'essentiel de vos efforts au sein du ministère des Affaires étrangères porte sur les droits de la personne?

Passons maintenant à la question du Conseil. Compte tenu de ce qu'est devenu le Conseil, estimez-vous qu'il est à présent un instrument susceptible de réagir aux situations qui surviendront ailleurs dans le monde, par le truchement d'un système de rapport, et ainsi de suite, ou pensez-vous plutôt qu'il soit en mesure de prendre une position a priori, d'être proactif? Est-ce que le mandat du Conseil a fait l'objet d'une interprétation dans le cadre d'une tribune ouverte?

**Mme Dion :** Très bonne question. Il est certain que, dans ses débuts, à l'époque de la formation de ces institutions, le Conseil des droits de l'homme était sans doute davantage réactif face aux situations concernant les droits de la personne. Nous souhaitons beaucoup qu'il soit à la fois réactif et proactif.

Je vous ai brièvement parlé de l'appui que le Canada a apporté au Haut-commissariat aux droits de la personne. Au cours de la dernière année, pendant la mise sur pied du conseil où il a surtout été question de le doter de ses propres institutions, le Haut-commissariat aux droits de la personne est devenu un peu plus proactif en ce sens qu'il a ouvert davantage de bureaux régionaux, qu'il a été davantage en mesure d'aider les pays demandeurs à accroître leur capacité et que, de façon générale, il s'est organisé à l'interne et à l'externe pour jouer un rôle plus proactif.

Nous espérons, qu'une fois que le conseil sera pleinement doté de ses mécanismes et institutions, il sera encore plus proactif. Il aura la possibilité d'y parvenir, par exemple grâce à l'application de l'examen périodique universel. La reconfiguration de certaines de ses institutions, comme la transformation de la Sous-commission des droits de l'homme en comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, devrait conférer davantage de souplesse et de capacité au conseil pour recevoir les avis et informations dont il a besoin pour faire son travail.

**Le sénateur Dallaire :** Où se situe ce nouveau comité?



**Ms. Dion:** Again, it is a new body that will replace the Sub-commission on Human Rights, which was a subsidiary body of the old commission. It is currently being stood up.

**Senator Dallaire:** The exercise of the Durban catastrophe — fiasco, whatever terminology we want to use, and the decision we have of withdrawing from the front lines of that, and in connection with the point that Senator Oliver was raising, leads me to query when that decision was taken, seeing as it was evolving into something that was, again, being skewed, perhaps, if I could use that term in regard particularly to Middle East scenarios, and so on, and the different voting blocs. What, in essence, do you have as a responsibility — you with the ambassadors out there and so on — in regard to going and finding the alternative to that, of building the bridges, of influencing these voting blocs, of maybe convincing them to break up the voting blocs? Do you have a dynamic responsibility in regard to the council, or are you sort of reacting to the sequence of events that they articulate? Are we in the back rooms, pounding and beating doors down and doing things that we overtly do not seem to want to do within the process?

**Ms. Dion:** Yes, senator.

**Senator Dallaire:** You realize the next question is that I want some proof. I am querying you because of that. I want some proof that, in fact, human rights is a dominant thematic of our foreign policy, with teeth and dynamics and resources, and not simply a component.

**Ms. Dion:** Perhaps I could address the first part of your question concerning responsibility to find alternative ways to address these very serious problems of racism and related issues that we had hoped the Durban review conference would address.

There are a number of mechanisms, most important at the UN and the Human Rights Council, special rapporteurs who have the mandate to deal with various aspects of the issue. We are working hard to ensure that as the mandates come up for renewal, including the mandate of what I would call our own Special Rapporteur on Freedom of Expression, which is a Canadian-led mechanism, that the mandates are as strong and comprehensive as they can be and are not restricted in any way that would prevent them from being able to monitor and report on issues around racism, xenophobia and the other issues to be addressed by the conference that might fall within their mandates.

In terms of building bridges and reaching out to other countries so that they do not vote as a bloc, yes, absolutely we are doing that. In Geneva, Canada is making concerted efforts to do this on an issue-by-issue basis so that where we do have commonalities of views with members of other regional groups, we make a deliberate effort to reach out to them on those views and at the same time say: "We are very like-minded on these

**Mme Dion :** Il va remplacer la Sous-commission des droits de l'homme, qui était un organisme subsidiaire de l'ancienne commission. On est en train de le mettre sur pied.

**Le sénateur Dallaire :** Tout ce qui a entouré la catastrophe ou le fiasco de Durban, peu importe le terme employé, et la décision de nous retirer du processus — en rapport avec ce dont parlait le sénateur Oliver tout à l'heure — m'amène à me demander quand cette décision a été prise, étant donné que les choses allaient peut-être de travers dans le cas du Proche-Orient plus particulièrement, et la façon dont les différents blocs allaient voter. J'aimerais savoir si vous n'êtes pas tenus — vous-même et les ambassadeurs sur le terrain — de trouver d'autres solutions, de jeter des ponts ou d'influencer les pays qui font bloc afin de les convaincre, éventuellement, de ne pas agir de la sorte? N'êtes-vous pas investi d'une telle responsabilité en ce qui concerne le conseil ou vous contentez-vous de réagir aux situations? Sommes-nous présents dans les anti-chambres du pouvoir, allons-nous cogner aux portes pour parvenir à faire ce qu'officiellement nous ne semblons pas vouloir faire?

**Mme Dion :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Dallaire :** Vous allez voir qu'avec ma prochaine question, je vais vouloir un peu plus de détails et c'est d'ailleurs pour cela que je vous pose des questions. Je veux que vous me prouviez que les droits de la personne sont un thème dominant de notre politique étrangère, que nous avons donné du muscle à ce thème, que c'est quelque chose de dynamique, que nous mobilisons les ressources nécessaires, et que ce n'est pas simplement un titre.

**Mme Dion :** Je me propose de répondre à la première partie de votre question, au sujet de notre responsabilité de trouver d'autres solutions afin de régler les problèmes très graves que nous rencontrons sur le plan du racisme et autres, problèmes que nous aurions souhaiter voir traités dans le cadre de la Conférence d'examen de Durban.

Il existe de nombreux mécanismes, le plus important à l'ONU et à l'échelon du Conseil des droits de l'homme, étant constitué par des rapporteurs spéciaux qui ont pour mandat d'étudier certains aspects de la question. Nous travaillons d'arrache-pied pour nous assurer que ces mandats seront renouvelés, y compris celui de notre propre rapporteur spécial sur la liberté d'expression, lequel obéit à un mécanisme dirigé par le Canada. Nous souhaitons que tous les mandats confiés soient aussi forts et complets que possible et qu'ils ne soient pas limités au point d'empêcher les rapporteurs d'examiner les questions touchant au racisme, à la xénophobie et autres, et d'en rendre compte à la Conférence.

S'agissant de jeter des ponts et d'établir des liens avec d'autres pays pour éviter qu'ils fassent bloc, sachez que c'est bien ce que nous faisons. À Genève, le Canada déploie des efforts concertés pour y parvenir, dossier par dossier, afin de dégager les aspects sur lesquels nous nous entendons avec d'autres membres de groupes régionaux. Nous leur tendons la main et leur disons : « Vous savez, nous pensons la même chose que vous à ce sujet. Il

issues.” It is regrettable that we cannot be more like-minded on aspects of other issues, such as those surrounding racism and discrimination.

We have not stopped trying to build bridges, to reach out to other regional groups and also to break down that instinct to vote as a bloc. We have had some successes. For example, in the consideration of the situation in Darfur, Mr. Sinclair can give us more precise details about how, in the end, some of the more moderate African countries did break ranks and vote in favour of continuing scrutiny of the situation in Darfur. It is very much an ongoing process.

The other way that we engage, and have been for some time, but particularly in the last year or so when the Human Rights Council was being built, is bilaterally in capitals through our ambassadors and high commissioners, who have an ongoing dialogue with the people in the foreign ministries, and ministers and parliamentarians, on issues around human rights situations, not only in their own country but in other countries and areas of concern, and also concerning voting records at the UN.

It is very difficult, in the world of diplomacy, to be able to say: “Here we have a specific outcome,” because usually it is ongoing, day-to-day work.

**Mr. Sinclair:** I would highlight another way in which we are endeavouring to build bridges. For example, on the renewal of our own mandates on which we lead freedom of expression and violence against women, we are taking a very conscious approach this time around to reach out to representatives of each of the other regional groups to share the burden, but also to get them invested in the mandate and ensure a strong, cross-regional approach to these mandates.

**Senator Dallaire:** I intended to ask more questions on the links with the NGO world, and so on. However, very rapidly, who has responsibility for the R2P doctrine? Is it in your division?

**Ms. Dion:** Yes, it is. It is part of the work of the human security division.

**The Chair:** Can you tell me whether you have assessed, or whether it is too early to do so, the move from New York of CEDAW, the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women? Has that started? Is that process completed? Are we supporting that move? That would be one question you can think about.

You pointed out that the Human Rights Commissioner, in her work, has spoken out, and she certainly has spoken out on human rights issues — the office has, and she has, too, on certain issues. However, she is also the neutral repository of all the committees, the practices and the procedures, which we hope will maintain certain neutrality in that process. It has been raised by some that this is an inconsistent role that she plays, and that countries should be paying attention. There should be some dialogue

est regrettable que nous ne puissions pas voir les choses de la même façon dans d’autres dossiers, comme ceux concernant le racisme et la discrimination raciale. »

Nous n’avons jamais cessé d’essayer de jeter des ponts, de nouer des liens avec d’autres groupes régionaux et de combattre leur instinct à voter en bloc. Nous avons connu un certain succès. Par exemple, dans le cas du Darfour, et M. Sinclair pourra vous le préciser mieux, certains pays africains modérés ont finalement décidé de quitter leur bloc et de voter en faveur de la poursuite de l’examen de la situation au Darfour. Il s’agit d’un processus continu.

Il y a un autre type d’intervention que nous tentons quelque temps, surtout au cours de la dernière année, soit durant la période de la mise sur pied du Conseil des droits de l’homme. Nous agissons de façon bilatérale, dans les capitales, par le truchement de nos ambassadeurs et hauts-commissaires qui maintiennent le dialogue sur les questions relatives aux droits de la personne avec leurs homologues des Affaires étrangères, et avec les ministres et les parlementaires d’autres pays, pas uniquement à propos des pays où ils se trouvent, mais à propos d’autres pays ou régions qui sont préoccupants et qui font l’objet de votes à l’ONU.

Il est très difficile, dans l’univers de la diplomatie de se dire un jour qu’on a atteint tel ou tel résultat.

**M. Sinclair :** Je vais vous indiquer ce qui est pour nous une autre façon de jeter des ponts. Par exemple, dans le dossier du renouvellement de nos mandats en matière de liberté d’expression et de violence faite aux femmes, nous avons délibérément décidé de démarcher les représentants d’autres groupes régionaux afin de les amener à s’investir dans ce mandat et d’appliquer une solide démarche interrégionale à cet égard.

**Le sénateur Dallaire :** J’avais l’intention de vous poser plus de questions sur les liens avec les ONG et ainsi de suite. Cependant, dites-moi très rapidement qui est chargé de faire appliquer le concept du devoir de protéger? Est-ce votre section?

**Mme Dion :** Oui. Cela fait partie du travail de la section de la sécurité humaine.

**Le président :** Pouvez-vous nous parler, à moins qu’il ne soit trop tôt pour le faire, du déménagement du CEDAW, soit le comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes, qui était installé à New York. Ce déménagement a-t-il commencé? Est-il terminé? Sommes-nous d’accord avec ce déménagement? Voilà une première question à laquelle vous pouvez réfléchir.

Vous avez indiqué qu’il est arrivé à la Haut Commissaire aux droits de l’homme de s’exprimer ouvertement sur les questions de droits de la personne, et il est vrai que le Haut-commissariat s’est prononcé sur certains dossiers. Elle l’a fait elle aussi en son nom propre. Cependant, elle est aussi la dépositaire neutre des pratiques et des procédures, au nom de tous les comités, et nous espérons qu’elle va conserver cette neutralité. Certains l’ont critiquée, estimant que le rôle qu’elle s’est attribuée n’est pas



between how the Human Rights Council and all of that machinery has a direct link to her office, and that she should be neutral in applying the conventions and their implementations.

On the other hand, she is making personal statements or on behalf of her shop, and she has that capacity, but are they inconsistent? Would you care to comment on that?

**Ms. Dion:** Perhaps I will deal with the easy one first.

Regarding the CEDAW committee, my understanding is that the secretariat has now completed its move to Geneva and has become integrated into the Office of the High Commissioner for Human Rights in the secretariat cluster that supports the other treaty bodies. We believe that this is a good thing. We have felt for many years that having one committee isolated in New York was the exact opposite of integrating gender perspectives across the UN system. Therefore, we are hoping that, with a greater interaction among the members of all of the treaty committee secretariat, there will be more coherence and more integration of equality and equity concerns into the work of all committees.

Of course, Canada did support this move for many years. It took some time to accomplish for a number of reasons, but we are quite happy that that has happened.

Insofar as the High Commissioner for human rights is concerned, her role demands of her a very important balancing act. On the one hand, it is the secretariat staffing unit in her office that is responsible for supporting the work of the Human Rights Council. Another unit in her office provides the technical support for committees. At the same time, certainly, her mandate as it was negotiated at the world conference on human rights gave a great deal of weight and importance to her role as the overall UN spokesperson for human rights. Her mandate very clearly has a strong element of the requirement to speak out and to identify what, in her opinion, are important or serious or emerging human rights concerns. It is a delicate situation because, of course, she is open to charges of partiality or undue influence on her own internal system. However, that is part of the importance of having people in that office of the highest integrity.

**Senator Munson:** I was looking at the Amnesty International report on the rights of indigenous people. As senior officials in foreign affairs, the dance that you have to do, when for 20 years we are building to something and all of a sudden we are not there and change our minds, from a bureaucratic perspective you must find that difficult, to be moving in one direction for 20 years and then, boom, it ends, and you have to answer in another way.

More on the Human Rights Council itself, I asked this question at the beginning: Could you give me a grading of A, B, C or D in its first year and a half, or on a scale of 1 to 10, on how this council has done?

conforme à sa fonction et que les pays devraient y veiller. Certains ont dit qu'il y aurait lieu de parler du lien direct entre, d'une part, le Conseil des droits de l'homme et le reste de l'appareil onusien et, d'autre part, le bureau de la Haut Commissaire, et que celle-ci devrait être neutre dans l'application des conventions.

Elle a donc fait des déclarations à titre officiel, mais aussi à titre personnel, ce qu'elle a le pouvoir de faire, mais cela ne va-t-il pas à l'encontre de sa fonction? Pourriez-vous nous en parler un peu?

**Mme Dion :** Eh bien, je vais commencer par répondre à la question la plus facile, celle sur le CEDAW.

Je crois savoir que le Secrétariat a fini de déménager à Genève et qu'il a été intégré au Haut Commissariat aux droits de l'homme, au sein du Secrétariat général qui appuie les autres organes de traité. Nous estimons que ce déménagement est une bonne chose. Pendant des années, nous avons pensé que le fait d'avoir un comité isolé à New York allait à l'encontre du concept d'intégration de la sexospécificité dans le système onusien. Nous espérons dès lors que, les membres de tous les organes de traité étant désormais davantage intégrés au niveau d'un secrétariat général, le travail des comités sera plus uniforme et que ces organes intégreront davantage les notions d'équité et d'égalité entre les sexes.

Le Canada était effectivement d'accord pour ce genre de déménagement et ce, depuis de nombreuses années. Plusieurs raisons font qu'il a fallu attendre pour qu'il se réalise, mais nous sommes très heureux qu'il ait eu lieu.

En ce qui concerne le Haut Commissaire aux droits de l'homme, elle est investie d'un rôle qui lui impose de jongler en permanence. D'un côté, c'est le service de dotation de son Secrétariat qui doit appuyer le travail du Conseil des droits de l'homme. Un autre service de son bureau apporte un soutien technique aux comités. D'un autre côté, elle est investie d'un mandat, qui avait été négocié à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui lui confère un rôle important en tant que porte-parole de l'ONU en général dans le dossier des droits de la personne. Son mandat lui impose très clairement de s'exprimer ouvertement et de dénoncer ce qui, à ses yeux, constitue des écarts graves ou importants sur le chapitre des droits de la personne. Elle se trouve dans une situation délicate parce qu'elle prête le flanc à la critique, qui peut lui reprocher d'avoir un parti pris ou d'influencer de façon indue le système interne, d'où l'importance de nommer à cette fonction des personnes de la plus haute intégrité.

**Le sénateur Munson :** Je jetais un coup d'œil sur le rapport d'Amnistie internationale sur les droits des peuples autochtones. Les hauts fonctionnaires aux Affaires étrangères que vous êtes doivent trouver difficile de devoir rajuster le tir après avoir dansé pendant 20 ans au son d'une certaine musique et être obligés, soudainement, de changer de rythme et de pas.

Revenons-en au Conseil des droits de l'homme et à la question que j'ai posée au début : pourriez-vous noter, sur une échelle de 1 à 10, la façon dont le conseil s'est débrouillé dans ses 18 premiers mois de vie, sur les plans A, B, C ou D?

**Ms. Dion:** I am reluctant to get into grading at this point, in part because, in fairness to the council, it is not finished yet. It is still a work in progress. I certainly know that when I was in school doing term papers and other papers, I would have been horrified if I had been graded on a less than finished product. The finished product was quite often enough of a cause for concern. My personal assessment, and I believe that of my colleagues at foreign affairs, is that it remains a work in progress. As I said earlier, we have seen some encouraging signs, especially in the last six months. We most definitely want to stay the course. Canada, as a member of the council for another year or 18 months, feels that we have an important responsibility to represent those of our like-minded colleagues who are not on the council. We take that responsibility seriously. Therefore, we are committed to being there and to doing the best we can to make it the most effective body possible.

**Senator Oliver:** I liked Senator Munson's first question, and the question he just put again about the council. He told us that on November 16, 2007, the Third Committee of the United Nations General Assembly adopted the institution-building package. You also said that they added to it a clause in relation to Palestine and Israel. You went on to tell us that there was major concern because you felt that that added package did not respect the principles of universality, impartiality, objectivity, and so on. As a result of that, Canada voted against the adoption of the institution-building package. You said one of the reasons for doing that was the procedural irregularities used to prevent Canada from calling a vote.

I am wondering where the other council members were when Canada was being confronted by these procedural irregularities, and what were these irregularities? Why was the support not there? That goes along with Senator Munson's first question about the functioning of the council.

**Ms. Dion:** Canada found itself in a very uncomfortable position. The session was in its dying hours, and there was enormous pressure in the room to conclude the session with a package. There was perhaps a natural inclination for many countries that were able to support the compromise to gavel it through.

However, Canada felt it could not support the compromise because of the selective manner in which one country or group of countries was singled out for an agenda item. We were also very unhappy with the compromise that dropped Cuba and Belarus from the agenda for consideration. Therefore, we attempted to make our unhappiness known, but we were not allowed to do so by the chair.

My colleague, Mr. Sinclair, was in the room. He could give you the longer history. That, in essence, was the situation.

**Mme Dion :** J'hésite à donner une note pour l'instant parce que le travail n'est pas fini, qu'il se poursuit et qu'il faut être juste envers le Conseil. Je pense que j'aurais été horrifiée, quand j'étudiais, que je travaillais sur des devoirs quelconques, à l'idée d'être notée sur un travail qui n'était pas fini. Le devoir final était déjà bien suffisant pour me causer bien des inquiétudes. Personnellement, et je pense que c'est l'avis de mes collègues aux Affaires étrangères, j'estime que nous avons affaire à un travail en cours. Comme je le disais tout à l'heure, nous avons constaté certains signes encourageants, surtout au cours des six derniers mois. Nous tenons à ce que le conseil conserve le cap. Le Canada siégera à ce conseil pour 12 ou 18 mois supplémentaires et il estime qu'il est investi d'une responsabilité très importante, soit de représenter les pays de conception semblable à la nôtre qui ne siègent pas à ce Conseil. Nous prenons cette responsabilité très au sérieux. Nous sommes donc résolus à maintenir notre présence au conseil et à faire tout ce que nous pouvons pour que celui-ci soit l'organe le plus efficace possible.

**Le sénateur Oliver :** J'ai apprécié la première question du sénateur Munson et celle qu'il vient juste de vous poser au sujet du Conseil. Il nous a dit que, le 16 novembre 2007, le Troisième comité de l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté la mise en place des institutions du Conseil. Vous avez aussi précisé qu'une clause avait été ajoutée au sujet de la Palestine et d'Israël. Puis, vous avez précisé que le non-respect des principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et autres dans les dispositions additionnelles avaient été source d'inquiétudes. Cela étant, le Canada a voté contre l'adoption de la mise en place des institutions du Conseil. Vous avez dit qu'une des raisons pour lesquelles le Canada avait agi ainsi, c'est qu'il avait été la cible d'irrégularités de procédure visant à l'empêcher de réclamer un vote.

Je me demande ce qu'ont fait les autres membres du conseil quand le Canada a été l'objet de ces irrégularités de procédure et de quelles irrégularités il s'agissait. Pourquoi ne nous ont-ils pas appuyé? Je rejoins, sur ce plan, la première question du sénateur Munson qui a porté sur le fonctionnement du Conseil.

**Mme Dion :** Le Canada s'est retrouvé dans une position particulièrement inconfortable. La session était presque terminée et les délégués présents sentaient une énorme pression peser sur eux afin qu'ils concluent un accord. Beaucoup de pays étaient sans doute naturellement enclins à se prononcer en faveur du compromis afin de mettre un terme à la session.

Cependant, le Canada a estimé qu'il ne pouvait pas appuyer ce compromis à cause de la façon très sélective dont on avait singularisé un pays ou un groupe de pays en inscrivant un point spécial à l'ordre du jour. De plus, nous étions très mécontents qu'à la faveur de ce compromis, on ait retiré l'examen des questions concernant Cuba et le Belarus. Ce faisant, nous avons essayé de faire connaître notre mécontentement, mais la présidence nous en a empêchés.

Mon collègue, M. Sinclair, était présent et il pourrait vous relater tout cela plus en détail. Je vous ai décrit l'essentiel de la situation.



**Mr. Sinclair:** One point of clarification: for any references you might see to a 46 to 1 vote that occurred at the council on the institution-building package, that was on our challenge to the chair's ruling that we could not call a vote. It was not a vote on the package itself.

With regard to the agenda items themselves, I would also note that in the council's agenda — we were clear on this at the time and afterwards — there is a general item, item 4, "human rights situations that require the council's attention." It was our position that it was not necessary to have another item, item 7, "human rights situations in Palestine and other occupied Arab territories." The one item is sufficient to deal with all of them.

In terms of the dynamic in the room, as Ms. Dion has said, there was a very last-ditch effort, if you will; the pressure of negotiations coming up against deadlines. A number of other states were reluctant to allow Canada to call a vote, or to come out in favour of a vote on the package. They told us this privately and confidentially, because if it had gone to a vote they would have been forced not to support the institution-building package on its merits.

Therefore, I think that says something for the political leadership, but that is probably not a point I should go any further in making, as a bureaucrat.

**The Chair:** We will stop at that point, then, so we do not delve any further. I want to thank Ms. Dion and Mr. Sinclair for appearing and providing us with information that they have. Our job here is to ensure that, from a political perspective, we are doing everything we can to ensure that the council functions as it was intended, and not for political purposes.

We thank you for your efforts from the department in furthering the cause of human rights and the good functioning of the council. I assure you that we will call on you again. This will not be the last of our dialogue. We hope to, as I say, take a firsthand look at the council one year later and, if we are able to do so, continue the dialogue from our perspective and yours and see whether or not we match.

We are convened to monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. We are presently looking into the Human Rights Council. We have put one report forward and this is our follow-up to continue to monitor the international machinery that has replaced the traditional Human Rights Commission.

**M. Sinclair :** Je tiens à préciser une chose. Vous verrez peut-être que la question de la mise en place des institutions a été adoptée par 46 voix contre une, mais le vote en question portait en fait sur notre contestation de la décision de la présidence qui ne voulait justement pas que nous réclamions un tel vote. Donc, ce résultat ne concerne pas la mise en place des institutions.

S'agissant des points à l'ordre du jour, je tiens également à vous faire remarquer que, dans l'ordre du jour du conseil — et nous avons été très clairs à cet égard sur le moment, puis par la suite — il y avait une question d'ordre général, le point 4, concernant les situations qui, en matière de droits de la personne, exigeaient l'attention immédiate du Conseil. Nous avons alors estimé qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter un autre point, le point 7 celui-là, qui prévoyait l'étude des situations relatives aux droits de la personne en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés. Un seul point était suffisant pour traiter de toutes ces questions.

Quant à l'ambiance qui régnait, comme Mme Dion vous l'a dit, nous en étions à la 25<sup>e</sup> heure et nous ressentions toute la pression caractéristique d'une fin de négociation. De nombreux pays hésitaient à permettre au Canada de réclamer un vote ou de s'exprimer favorablement sur la mesure proposée. Ils nous l'ont indiqué, en privé ou sous le sceau de la confidentialité, parce que, s'ils avaient été appelés à voter, ils auraient été contraints de ne pas appuyer la mise en place des institutions du conseil sur le fond.

Cela étant, je pense que toute cette situation en dit long sur le leadership politique, mais ma qualité de fonctionnaire m'interdit de m'enfoncer davantage sur ce territoire.

**Le président :** Eh bien, nous allons nous en tenir là afin de ne pas aller plus loin. Je tiens à remercier Mme Dion et M. Sinclair de s'être rendus à notre invitation et de nous avoir communiqué tous ces renseignements. Notre travail consiste à veiller à ce que, du point de vue politique, nous fassions tout en notre pouvoir pour que le conseil fonctionne de la façon prévue et non pas au gré de desiderata politiques.

Merci pour les efforts que le ministère déploie afin de faire avancer la cause des droits de la personne et de favoriser le bon fonctionnement du Conseil. Je vous garantis que nous allons vous reconvoquer. Ce n'est pas donc pas la dernière fois que nous nous voyons. Nous espérons pouvoir examiner de nouveau la question du conseil dans un an et, si cela est possible, continuer alors le dialogue afin de voir si nos points de vue respectifs se rejoignent.

Nous sommes chargés de surveiller l'évolution des diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations en matière de droits de la personne. Nous examinons actuellement la question du Conseil des droits de l'homme. Nous avons déjà déposé un rapport et ces séances constituent la suite à notre travail de surveillance du mécanisme international qui a remplacé la Commission des droits de l'homme.

Before us on this panel is Mr. Alex Neve, Secretary General from Amnesty International Canada. From Rights and Democracy we have Mr. Jean-Paul Hubert, Interim President, and Mr. Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President. Welcome to you all.

As I have indicated, we had representations from both organizations previously. We would appreciate, one year later, particularly after the institution-building package has been put in place, any further perspectives and opinions you may have that would be helpful in our assessment of the Human Rights Council, and any recommendations we may be making in the future for the Canadian government in the assistance of human rights.

**Alex Neve, Secretary General, Amnesty International Canada:** Honourable senators, it is a pleasure to be here. I actually appeared in front of you — I think almost to the week — one year ago, as you were engaged in your previous study, and shared Amnesty International's hopes, concerns and recommendations with respect to the new UN Human Rights Council which, of course, at that time was only about eight months old.

A year ago, I focused in particular on some of the important innovations, the election process used to choose council members, the elevation of the council within the UN hierarchy to a higher level, a subsidiary organ of the General Assembly, the decision to make the council a standing body meeting more frequently.

I also flagged some concerns. At this time last year we were concerned that the crown jewel of the UN human rights system, the special procedures system, appeared to be at risk of being undermined by politically motivated actions by a number of governments. Already, by February 2007, and certainly still today, in February 2008, there is much criticism that, in some ways, the new council appeared to be new in name only and has not been able to shake the politics that had plagued the commission. For instance, four of the six special sessions that council members have agreed to convene between July of 2006 and January of 2008 have been related to the human rights situation in Israel and the Palestinian Authority. The other two were Darfur and Burma.

Is that a true, impartial reflection of the state of human rights in the world over those 18 months, that two thirds of the council's special attention should have gone to Israel, one third to Darfur and Burma, and that no other crisis merited that kind of attention? Clearly not. What of the Democratic Republic of Congo, what of Pakistan last fall, what of Kenya more recently? What of Darfur, still?

Add to this the decision taken in June of 2007 to single out Israel as the only country in the world warranting permanent attention as a standing item on the agenda of the council. It is

Nous accueillons à présent Alex Neve, secrétaire général d'Amnistie internationale Canada. De Droits et démocratie, nous entendrons Jean-Paul Hubert, président intérimaire, et Lloyd Lipsett, adjoint principal au président. Bienvenue à vous trois.

Comme je l'ai dit, nous avons déjà reçu vos deux organisations. Nous aimerions, un an plus tard, surtout après la mise en place des institutions du Conseil, recueillir vos opinions afin de nous aider dans notre travail d'évaluation du Conseil des droits de l'homme. Nous souhaiterions aussi entendre vos éventuelles recommandations relativement à ce que le gouvernement du Canada pourrait faire pour contribuer à la cause des droits de la personne.

**Alex Neve, secrétaire général, Amnistie internationale Canada :** Honorables sénateurs, je suis très heureux de me trouver ici. En fait, ma dernière comparaison remonte à il y a un an, à une semaine près, tandis que vous effectuiez votre étude précédente et que vous partagiez les espoirs, les préoccupations et les recommandations d'Amnistie internationale relativement au nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU qui, à l'époque, n'était âgé que de huit mois.

Il y a un an, je m'étais surtout attardé à certaines innovations importantes, au mode d'élection des membres du Conseil, à l'élévation du conseil au sein de la hiérarchie onusienne, puisqu'il est devenu un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, et à la décision de transformer ce conseil en organe permanent devant se rencontrer plus fréquemment.

J'avais également fait état de certaines préoccupations. À cette même époque l'année dernière, nous craignions que le joyau du système onusien des droits de la personne qu'est le système des procédures spéciales ne risque d'être sapé par les actions de différents gouvernements, actions obéissant à des motifs politiques. En février 2007, et c'est certainement encore le cas aujourd'hui, beaucoup estimaient qu'à certains égards ce nouveau conseil ne l'était que de nom et qu'il ne s'était pas affranchi des jeux politiques qui avaient affligé l'ancienne commission. Par exemple, quatre des six sessions spéciales que les membres du conseil avaient convenu de tenir entre juillet 2006 et janvier 2008 ont porté sur la situation des droits de la personne en Israël et en Palestine. Les deux autres concernaient le Darfour et la Birmanie.

Le fait que les deux tiers des réunions spéciales du conseil aient été consacrés à Israël, un tiers seulement au Darfour et à la Birmanie et rien à d'autres crises qui auraient pourtant mérité une certaine attention, reflète-t-il vraiment la situation des droits de la personne dans le monde, telle qu'on l'a connue au cours des 18 derniers mois? À l'évidence pas. Qu'en est-il de la République démocratique du Congo, du Pakistan l'automne dernier et, plus récemment, du Kenya? Et qu'en est-il encore du Darfour?

Il faut ajouter à cela la décision, prise en juin 2007, de considérer qu'Israël était le seul pays du monde à mériter de faire l'objet d'un point permanent à l'ordre du jour du Conseil. Il est on



abundantly clear that poisonous Middle East politics continue to plague the body.

Does this mean that the council is beyond salvation, as some public commentators and media from time to time suggest? Absolutely not, in our view. In fact, I think you are embarking on your second study at a time when the council stands poised to begin what might be some of its most exciting and important work; the universal, periodic review process.

I would like to focus my remarks this evening on three areas: First, the Universal Periodic Review; second, coming back to concerns about the special procedures system; third, some remarks about our concern about Canada's current role and leadership at the international level.

I will begin with UPR. One of the most frequent criticisms of the commission was its selectivity and double standards in how it handled concerns about human rights violations in particular countries. Some countries were often and easily singled out and criticized. Others, with equal or graver human rights concerns, escaped scrutiny. The key all too frequently was not the severity of the human rights situation but the political adeptness and connections of the country in question.

UPR aims to change that. Now all countries are to come up for review on a regular rotating basis. If this is done well, it could, in an unparalleled manner, mean that the council would actually have the means to promote human rights in all countries consistently, objectively, transparently and constructively, something that eluded the commission for more than six decades.

A number of things need to be attended to in order to ensure that that happens. There is great theory, possibility, potential and aspiration here. There are many ways in which the council could end up not living up to that standard. Let me stress four key points here that I think Canada should be attentive to.

First, we know that what has come to be known as the troika process, the appointment of three Council members who will be responsible for steering and overseeing the review of each country as their turn comes up, will be key. That process must be strong, and Canada will not be on all troikas, and maybe only one or two in the first year. We have an opportunity to set some best practice on how we go about doing that work and modeling it for others.

A proposal made by a Canadian civil society counterpart of ours, Action Canada for Population Development, is one in which we are very interested, and that is the idea that Canada should consider in its troika work appointing some recognized, strong Canadian human rights expert to be the one who would lead the charge for Canada, get it out of the political system and bring in someone with well-established, demonstrated human

ne peu plus évident que la situation politique empoisonnée du Proche-Orient continue de hanter l'organe responsable des droits de l'homme.

Cela revient-il à dire que le conseil ne peut être sauvé, comme certains observateurs et médias le laissent entendre à l'occasion? Sûrement pas, en ce qui me concerne. D'ailleurs, je crois que vous entamez votre deuxième étude à l'époque où le conseil semble être sur le point d'entreprendre son travail de loin le plus passionnant et le plus important : le processus d'examen périodique universel.

Ce soir, j'entends concentrer mes remarques sur trois aspects : d'abord, l'examen périodique universel; deuxièmement, la question du système des procédures spéciales, encore une fois; troisièmement, nos préoccupations au sujet du rôle et du leadership actuel du Canada à l'échelle internationale.

Je vais commencer par l'EPU. L'une des critiques que l'on entendait le plus fréquemment au sujet de la Commission était son caractère sélectif et le fait qu'elle appliquait une double mesure dans la façon d'aborder les violations aux droits de la personne commises par certains pays. Il arrivait très souvent que certains pays soient facilement singularisés et critiqués. D'autres, en revanche, pourtant coupables de violations des droits de la personne tout aussi graves si ce n'est plus, échappaient à tout examen. Il arrivait trop souvent que le plus important ne soit pas la gravité sur le plan des droits de la personne, mais bien l'habileté politique et les contacts des pays concernés.

L'EPU est destiné à changer tout cela. Désormais, les pays feront l'objet d'un examen à tour de rôle. Si le processus est correctement appliqué, il pourra constituer, pour le Conseil, une façon sans précédent de promouvoir les droits de la personne dans tous les pays, et cela de manière systématique, objective, transparente et constructive, ce que n'est pas parvenue à faire la Commission en plus de 60 ans.

Pour y arriver, il faudra cependant réaliser un certain nombre de choses. Il faut dire que les possibilités, le potentiel et les aspirations sont énormes. Pourtant, le Conseil pourrait très bien ne pas réussir à franchir la barre à bien des égards. Permettez-moi d'attirer votre attention sur quatre aspects auxquels le Canada devrait, je pense, faire très attention.

D'abord, tout va reposer sur la formule de direction, une troïka dont les membres désignés seront appelés à diriger et à contrôler le processus d'examen de chaque pays. Il va falloir que ce processus soit très solide et le Canada ne comptera pas systématiquement deux représentants à ces troïkas, peut-être un ou deux seulement la première année. Nous y aurons l'occasion de prêcher par l'exemple et d'instaurer des pratiques exemplaires.

Nous sommes très intéressés par une proposition émanant d'un organisme canadien de la société civile, un de nos homologues, Actions Canada pour la population et le développement. L'organisation souhaite qu'on adopte pour principe qu'au moment de participer à cette troïka, le Canada nomme des spécialistes canadiens des droits de la personne, reconnus dans ce domaine, et leur confie la direction de mener la charge au nom du

rights expertise to be the one who would steer that initiative. That is an interesting model that we think should be considered.

A second area is that we are concerned and watching carefully as to how the Universal Periodic Review process will interact with the many other review processes that exist within the human rights system, particularly the treaty body process. This is one we think Canada needs to be carefully attentive to itself. We want to ensure that nothing that happens in the UPR process undermines or conflicts with what is happening through treaty body reviews, and vice versa. There is great potential for problems on that front and it needs a lot of attention.

Third, follow-up and follow-through will be absolutely vital. We can have great reports and a wonderful exchange when a country comes up for its turn, but if we do not see a real commitment to ensuring that there is solid follow-up and follow-through, we will have considerable problems.

Last, with respect to UPR, Canada's attention to UPR should not only be directed at the international stage. Canada itself, of course, will have its record reviewed under the UPR in about 15 months time, in April of 2009. Canada has a long history of participating actively in UN-level review of its human rights record through the treaty body process and takes these reviews seriously. However, it has become clear that there is a significant and troubling implementation gap, one that your committee has highlighted in numerous reports eloquently, such that compliance with the recommendations that emerge from UN-level reviews is often lacking.

A significant part of the problem there is that we continue to lack any meaningful coordinating process or mechanism that cuts across departments at the federal level as well as between the federal, provincial and territorial governments to oversee implementation. That is not a model that Canada can afford to demonstrate as the new UPR process gets up and running. A key piece of making UPR work will be for Canada to finally deal with the long-neglected domestic problems in our own ability to implement and comply with UN-level human rights recommendations. We cannot risk having Canada come before UPR a second time around and shrug shoulders and cry about federalism as the reason we have not been able to take action on the recommendations that came forward.

I will turn to special procedures. Over many years, an impressive and growing array of experts, including individually appointed special rapporteurs and special representatives, as well as working groups of several experts, had developed within the commission, largely viewed by all, I think even by most governments, to have been the most successful part of the

Canada, de sorte à la retirer des mains des politiques et à nommer quelqu'un qui soit reconnu et qui ait prouvé sa compétence dans le domaine des droits de la personne afin de diriger ce genre d'initiative. C'est là un modèle intéressant qu'il conviendrait, selon moi, de prendre en considération.

L'autre question qui me préoccupe — et nous allons la suivre attentivement — c'est celle de l'interaction entre le processus d'examen périodique universel et les nombreux autres processus d'examen du système onusien des droits de la personne, surtout les processus découlant des traités. Nous estimons que le Canada devra faire très attention à cet aspect. Nous voulons nous assurer que rien, dans l'application du processus d'EPU, n'entrera en conflit avec les autres processus d'examen découlant des traités, et vice-versa. Le risque de problème à cet égard est très grand et il va donc falloir redoubler d'attention.

Troisièmement, il sera déterminant de mener le processus d'EPU jusqu'au bout et d'assurer un suivi. Nous pouvons toujours obtenir de merveilleux rapports et avoir d'excellents échanges à l'occasion de l'examen de tel ou tel pays, mais si nous ne constatons pas un véritable engagement à faire en sorte que le processus soit appliqué pleinement, puis fasse l'objet d'un suivi, nous nous trouverons alors confrontés à d'immenses problèmes.

Enfin, le Canada ne devrait pas uniquement se préoccuper de ce que font les autres pays en ce qui a trait à l'EPU. Comme on le sait, le dossier du Canada en matière de droits de la personne fera l'objet d'un EPU dans quelque 15 mois, soit en avril 2009. Notre pays s'est toujours activement prêté aux examens de l'ONU dans le domaine des droits de la personne, par le truchement des processus découlant des traités, et il prend tous ces examens très au sérieux. Cependant, il est clairement apparu que nous péchons notablement du côté de la mise en œuvre de certaines recommandations, ce que votre comité a éloquentement souligné dans de nombreux rapports.

L'un des grands problèmes, c'est qu'il n'existe pas encore de véritable processus ou mécanisme de coordination à l'échelle du fédéral ou même entre le fédéral, les provinces et les territoires pour superviser l'application des recommandations qui nous sont adressées. Ce n'est certainement pas le genre de modèle que nous voulons donner au moment où le système onusien va passer à l'EPU. Pour que l'EPU donne des résultats au Canada, il faudra d'abord régler les problèmes intérieurs qui nous empêchent depuis longtemps de mettre en œuvre et de respecter les recommandations que l'ONU nous adresse en matière de droits de la personne. Le Canada ne pourra pas se permettre, à l'issue d'un deuxième EPU, de hausser les épaules et de mettre sur le dos du fédéralisme le fait qu'il n'ait pu donner suite à des recommandations antérieures.

Passons aux procédures spéciales. Au fil des ans, la Commission était parvenue à s'entourer d'un impressionnant réseau, sans cesse croissant, de spécialistes des questions de droits de la personne, comme les rapporteurs et les représentants spéciaux, de même que les membres des groupes d'experts. Beaucoup considéraient — y compris la plupart des



commission's work. They are not perfect by any means, and with unevenness in the degree to which those experts were received by governments, the quality of their work did vary considerably.

Many governments felt threatened by the work of these experts and have consistently sought to weaken and undermine their effectiveness. Other governments, including Canada, have been strong champions of the special procedures. We remain concerned.

The special procedures have come through some of the first rounds of institution-building, not as diminished as we had feared but I do not think we can by any means assume that that struggle is over.

There is a process under way now which has come to be known, with acronyms abounding in the Human Rights Council these days, as the RRI process, review, rationalization and improvement. Let me stress that we very much hope that Canada will participate in the RRI exchanges in a way that will absolutely safeguard the independence of the special procedures, will endeavour to ensure that gaps in the coverage of human rights issues by various special procedure mechanisms are filled and, perhaps most important, will do everything possible to ensure that we secure a greater level of cooperation consistently from governments around the world. Of course, it would not be either a surprise or news to members of this committee to know that many governments refuse any cooperation with the special procedures, and we need to continue to find ways to turn that situation around.

The special procedures system is obviously only as good as those holding these important posts. That is where our recent focus has been. At the upcoming session of the council, 16 new experts will be appointed to posts following a new process which has had a remarkably refreshing degree of public transparency to it. We have had concerns about that, however, particularly with respect to the low number of women put forward as nominees. I do not remember the exact proportion but it is around a third, or less than that, of the nominees who have been women.

Canada has decided to take a neutral position with respect to the special procedure candidates. It will not make its views known to the president of the Human Rights Council as to who Canada feels are the strongest candidates, who Canada feels should be appointed to particular posts, and that includes with respect to Canadians who are in the running for some of the positions. However, we would urge Canada to actively engage with the process. There are criteria that the Human Rights Council itself established as to what makes a good mandate holder. Those are the criteria that Canada should be using to objectively assess and come to determinations of who we feel would be strong candidates, who we feel may be problematic candidates, and let the president of the council know that. There have been concerns

gouvernements — que ces spécialistes avaient joué un rôle important dans le succès de la Commission. Ils étaient loin d'être infaillibles et, quand on tient compte, en plus, de la façon inégale dont ils ont été accueillis par les gouvernements hôtes, il est certain que la qualité de leur travail a varié considérablement.

Beaucoup de gouvernements, se sentant menacés par le travail de ces experts, ont régulièrement cherché à les affaiblir dans leurs tâches ou à saper leur efficacité. En revanche, d'autres gouvernements, comme le Canada, ont toujours été des défenseurs acharnés des procédures spéciales. Cela continue de nous préoccuper.

Les procédures spéciales ont survécu aux premières séries de mise en place des institutions et elles n'en sont pas sorties aussi affaiblies que nous le craignons. Je ne pense pas pour autant qu'il y a lieu de crier victoire.

Il existe un nouveau processus, connu sous le sigle ERA — on aime beaucoup les sigles au Conseil des droits de l'homme — pour Examen, rationalisation et amélioration. Je tiens à dire que nous espérons beaucoup que le Canada, à l'occasion du dialogue sur l'ERA, cherchera à garantir l'indépendance des procédures spéciales, à combler les vides laissés par les différents mécanismes de procédures spéciales dans le cas des questions touchant aux droits de la personne et, peut-être plus important encore, qu'il fera tout son possible pour obtenir de façon régulière une meilleure collaboration de la part des autres gouvernements. Les membres de ce comité ne trouveront rien de surprenant ni de nouveau si je leur dis que de nombreux gouvernements refusent de collaborer à l'application des procédures spéciales et qu'il faut continuer de chercher des façons de solutionner ce problème.

Le système des procédures spéciales ne vaut que dans la mesure où les personnes en poste tiennent à le faire respecter. Récemment, c'est à cet aspect que nous sommes particulièrement intéressés. À la prochaine session du Conseil, 16 nouveaux experts seront nommés à l'issue d'un nouveau processus dont la transparence a été formidablement rafraîchissante. Il n'empêche que nous avons émis des réserves, surtout à cause du faible nombre de candidatures féminines. Je ne me souviens pas exactement des proportions, mais je crois que moins d'un tiers des personnes proposées étaient des femmes.

Le Canada a décidé de demeurer neutre relativement aux mises en candidatures dans le cadre des procédures spéciales. Il ne fera donc pas savoir au président du Conseil des droits de l'homme qui, selon nous, semblent être les meilleurs candidats et qui devrait être nommé dans tel ou tel poste, ce qui s'entend des Canadiens en lice. Toutefois, nous implorons le Canada d'appliquer ce genre de méthode. Le Conseil des droits de l'homme a lui-même adopté des critères définissant ce qu'est un bon candidat. Le Canada devrait se fonder sur ces critères pour évaluer les candidatures de façon subjective et déterminer qui, selon lui, est le meilleur candidat ou la meilleure candidate, et qui risque de poser problème, cela en vue de communiquer notre sentiment au Conseil. Si, dans le passé, on a pu regretter que des

in the past about mandate holders who have not been up to the task, and now is an opportunity for us to do everything we can to ensure that we get the best possible people.

Lastly, a word about Canada's role: A year ago, you had this very important recommendation to make to Canada: The committee recommends that the Government of Canada work to enhance its effectiveness and leadership on the UN Human Rights Council by increasing its role as a bridge builder and moving beyond its traditional allies to foster alliances with countries around the world.

There was a strong basis for that recommendation, as Canada had been, beyond any measure, a vitally important leader in the effort to create the council throughout the difficult negotiations leading up to the General Assembly resolution that established the council in March of 2006, and also at many vitally important stages throughout the institution-building phase and had actively built bridges along the way.

I will highlight that we still see and applaud hard work, clear and principled dedication to those very ideals of leadership and human rights ideals by Canadian officials and diplomats, but we are terribly worried that leadership has begun to slip, and slip seriously, not at the level of our officials but at the political level. We are concerned that a number of high profile decisions or actions taken by Canada within the UN Human Rights system over the past year and a half have notably eroded Canada's reputation and position of leadership, and have significantly begun to impair our ability to play that bridge-building role as a result. The declaration on the rights of indigenous peoples has already been highlighted. Canada's relentless and last-minute opposition to that long overdue, sorely needed UN human rights instrument, both within the council and then at the General Assembly, was disturbing and disappointing to many observers, governments and NGOs alike. I would be hard pressed to imagine anything even remotely close to this sorry episode, from a Canadian perspective, of Canada so actively working to undermine such an important UN-level human rights initiative, and the legacy of that remains.

There has been follow-up, too. In September of last year, Canada worked to insert language with respect to the jurisdiction of the special rapporteur on the rights of indigenous people now to consider the declaration in his monitoring work, implicitly seeking to exclude from the monitoring any application of the declaration to countries that voted against it. That is also very troubling. It is a worrying promotion of an idea that international laws should somehow now have some sort of selective application, depending on how a country did or did not vote.

There are concerns, of course, that you see in our report about Canada's role with respect to the death penalty, and I have to highlight that there are concerns that Canada has started to take a

titulaires de mandat n'aient pas été à la hauteur de la tâche, il nous est maintenant possible de faire tout en notre pouvoir pour faire nommer les meilleurs du moment.

Je conclurai en vous disant un mot au sujet du rôle du Canada. Il y a un an, vous avez adressé une recommandation très importante au gouvernement : « Le Comité recommande que le gouvernement du Canada cherche à accroître son rôle et son efficacité au sein du Conseil des droits de l'homme en faisant davantage office de médiateur et en cherchant à négocier des alliances avec des pays du monde entier et pas seulement avec ses alliés traditionnels ».

Cette recommandation est d'autant plus fondée que le Canada a été le chef de file incontesté d'une mouvance favorable à la création d'un conseil, et cela à l'occasion de négociations délicates qui ont mené à l'adoption d'une résolution à l'Assemblée générale, résolution qui a porté la création du conseil en mars 2006, mais aussi lors des étapes très importantes de la mise sur pied de l'institution. Tout au long de ce processus, nous avons joué les médiateurs.

Je tiens à souligner que nous continuons de nous réjouir de l'excellent travail de nos fonctionnaires et diplomates, travail que nous considérons comme étant sans faille et guidé par nos idéaux de pays leader, respectueux des droits de la personne. Toutefois, nous craignons énormément que les choses n'aient commencé à dérapier très sérieusement du côté du leadership, pas en ce qui concerne nos fonctionnaires, mais bien nos politiciens. Nous craignons qu'un certain nombre de décisions ou d'actions à grande incidence, prises par le Canada au cours des 18 derniers mois, dans le cadre du système onusien des droits de l'homme, n'aient considérablement sapé la réputation de notre pays et son rôle de chef de file, et que cela n'ait déjà commencé à porter gravement atteinte à notre capacité de jouer les médiateurs. Il a déjà été question de la déclaration des droits des peuples autochtones. Beaucoup d'observateurs, que ce soit des gouvernements ou des ONG, ont jugé troublante et décevante l'opposition incessante du Canada, jusqu'à la dernière minute — tant au conseil qu'à l'Assemblée générale — à un instrument des droits de la personne, par ailleurs cruellement attendu depuis si longtemps. J'ai peine à imaginer, dans l'histoire du Canada, pire dénouement que celui d'un tel épisode où nous avons effectivement cherché à saper une initiative onusienne si importante que celle-ci sur le plan de la protection des droits de la personne.

Et ça ne s'est pas arrêté là. En septembre de l'année dernière, le Canada a tenté de faire adopter, dans le mandat du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, une disposition visant à exempter de l'application de la déclaration les pays qui auraient voté contre cet instrument. Ça aussi, c'est très troublant, parce que ça revient à soutenir que le droit international peut faire l'objet d'une application sélective fondée sur la façon dont on vote.

Et puis, il y a les craintes que soulève le rôle du Canada vis-à-vis de la peine de mort, comme vous le constaterez dans notre rapport. Je me dois aussi de signaler les inquiétudes que



much more polarizing position with respect to those always difficult issues around Israel and Palestine, all of which has led to actual and/or perceived views that Canada is much more actively politicized now in the positions it is taking there.

All of that interferes in what needs to be the hallmark of strategy, as you rightly stressed a year ago. That is leadership and it is bridge building, and it is becoming more and more difficult for Canada because of those political decisions.

I will end my remarks there and hope that we will have an opportunity to explore that situation more in questions.

**The Chair:** Thank you. We are under time constraints, so we have run a little over on your presentation, but I trust that we can stay within the limits and give Mr. Hubert the same consideration.

[Translation]

**Jean-Paul Hubert, Interim President, Rights and Democracy:** Madam Chair, I would like to begin by thanking you for your invitation. Please note that I have neither the experience of Mr. Neve nor the money and clout of Amnesty International Canada. I have only been in my position for two months, and I am going to try to forget that I was an ambassador for 17 years, defending Canada. I must remind myself, for the next five minutes, that I am representing Rights and Democracy, a rather special agency, created by Parliament. I do not know whether you know Ambassador Grinius, in Geneva. He says that we are suspected of perhaps being a GONGO, a Government Non-Government Organization, since our entire budget comes from the government.

I should be briefer in view of the limited time we have available.

[English]

That will allow me to be perhaps refreshing without being too much of an innocent. We are optimistic about this new institution. It is too early to say if it is good or not, but it cannot be worse than what we had before. We have to give it a chance. People before us have said that it is a work in progress. We have to give it a chance. We have to watch it go for a while. Leopards do not change their spots. We know that, and the foreign policies of countries do not move easily. There will be difficulties. There are difficulties, but let us try to be a little optimistic.

I will briefly focus on what we at Rights and Democracy see as our new priorities because there is now that council, and maybe this will exemplify what I consider to be doors or avenues that this new outfit opens. Will we all go through them? Will we travel these roads with good effect? It is too early to say, but it is

suscite le Canada quand il adopte des positions de plus en plus polarisées dans le délicat dossier israélo-palestinien. Ce sont-là deux grandes questions qui nous font penser que le Canada affiche désormais des positions beaucoup plus politisées qu'avant.

Tout cela vient entraver l'adoption d'une stratégie qui doit s'articuler autour de la médiation et du leadership, comme vous l'avez si bien souligné il y a un an. Or, à cause de décisions politiciennes, il devient de plus en plus difficile pour le Canada d'appliquer une telle stratégie.

Je vais m'arrêter là dans l'espoir que nous pourrions explorer davantage toute cette situation à la faveur de vos questions.

**Le président :** Merci. Nous sommes limités dans le temps et il se trouve que vous avez légèrement débordé de votre créneau, mais je pense que nous allons tout de même parvenir à demeurer dans les temps, et nous allons accorder le même traitement de faveur à M. Hubert.

[Français]

**Jean-Paul Hubert, président intérimaire, Droits et démocratie :** Madame la présidente, j'aimerais tout d'abord vous remercier de votre invitation. Sachez que je n'ai ni l'expérience de M. Neve ni l'argent ni la force de frappe d'Amnistie Internationale Canada. Je ne suis à mon poste que depuis deux mois, et je vais essayer d'oublier que j'ai été ambassadeur pendant 17 ans à défendre le Canada. Je dois me souvenir, pour les cinq prochaines minutes, que je représente Droits et démocratie, un organisme un peu particulier, créé par le Parlement. Je ne sais pas si vous connaissez l'ambassadeur Grinius, à Genève. Il dit que nous sommes soupçonnés d'être peut-être un GONGO, Government Non-Government Organization, puisque la totalité de notre budget vient du gouvernement.

Je devrai abréger ma présentation compte tenu du temps limité dont nous disposons.

[Traduction]

Cela étant, j'apporterai peut-être un peu de fraîcheur, sans trop tomber dans l'innocence. Nous sommes remplis d'optimisme face à cette nouvelle situation. Il est trop tôt pour dire si le résultat sera positif ou pas, mais les choses ne peuvent pas être pires que par le passé. Nous devons donner une chance à ce nouvel organisme. Ceux qui nous ont précédés ont précisé que le travail n'est pas terminé. Il faut donner une chance au Conseil. Il va falloir le suivre pendant un certain temps et, comme vous savez, les léopards ne perdent jamais leurs tâches. Nous le savons et nous savons qu'il n'est pas facile de faire changer la politique étrangère des pays. Nous allons nous heurter à des difficultés. C'est déjà le cas, mais cela ne doit pas nous empêcher d'être optimistes.

Je vais brièvement vous parler de ce qui doit être, selon Droits et démocratie, nos nouvelles priorités, après l'instauration de ce Conseil, et mon propos illustrera peut-être ce que j'estime être des occasions, des portes qui s'ouvrent à nous grâce à ce nouvel organisme. Allons-nous tous franchir ces portes? Le parcours qui

opening roads and avenues. We have, at Rights and Democracy, elaborated our priorities on that basis.

One is that we would like to ensure that this new council contributes to the effective implementation of human rights at the national level, and by "national," I mean not Canada's national level but the national level with respect to UN member states. The council is not a panacea for human rights, but it can be a catalyst for positive changes, we believe, to the extent that it can enable organizations like ours with their little means to develop linkages between Geneva and the national levels, in the plural, strengthening the linkages between states, national human rights institutions and civil society organizations. That is what we will try to do as an organization, thanks to this new avenue.

As you know, we do work in a finite number of countries, what we call "priority" or "focus" countries, and we will certainly take this opportunity that the UPR will present to support local partners in making use of these new avenues so that the gap can be closed between what countries subscribe to when they sign agreements and what they do in practice. We will try to use that door to reduce that gap.

A second priority that we will have is to make sure that thematic human rights issues do not disappear with the UPR. We will review the human rights situation as a whole in all the countries of the UN, but we have to remember that there are still specific issues, for example, violence against women, Aboriginal issues and so forth. Those must not disappear, and we certainly intend to continue focusing with local partners in our priority countries, enabling them to ensure that in their countries these subjects do not disappear and are considered when that particular country's turn comes for the UPR review.

*[Translation]*

We think that the new process called EPU in French (UPR in English) is very important. This process opens up new spaces for non-governmental organizations that are not all as big and strong as Human Rights Watch or Amnesty International. For small organizations in many countries, this opens up some opportunities to have a presence and to have some influence. Still, they do not have much money and we have to help them.

One of our intentions, with this tiny office in Geneva, which has been opened on a trial basis for two years, is to enable these small organizations to occupy the space that this new process opens up for them.

nous attend sera-t-il porteur de résultats? Il est trop tôt pour le dire, mais il est certain que de nouvelles avenues se dessinent sous nos yeux. À Droits et démocratie, nous avons fixé nos priorités en partant de ce principe.

Nous tenons d'abord à ce que le nouveau conseil contribue à la mise en œuvre efficace des droits de la personne à l'échelon national et, par « échelon national », je ne veux pas désigner le Canada, mais l'échelon national des États membres de l'ONU. Le conseil n'est pas la panacée aux problèmes de droits de la personne, mais nous croyons qu'il peut être un catalyseur de changement dans la mesure où il peut permettre à des organisations comme la nôtre, qui disposent de peu de moyens, d'instaurer des liens entre Genève et les intervenants aux échelons national, de renforcer les liens entre les États, les institutions nationales de droits de la personne et les organismes de la société civile. C'est ce que notre organisation va essayer de faire grâce à ces portes qui s'ouvrent, à ces occasions qui se présentent.

Comme vous le savez, nous sommes présents dans un nombre limité de pays, ceux que nous qualifions de « prioritaires », et nous allons bien évidemment sauter sur l'occasion que présente l'EPU pour appuyer nos partenaires locaux afin qu'ils exploitent ces nouvelles possibilités et que l'on comble l'écart entre ce que prévoient les accords signés par les pays et ce que les pays font effectivement. Nous allons essayer de nous appuyer sur le conseil pour combler cet écart.

Notre deuxième priorité consistera à faire en sorte que les thèmes en matière de droits de la personne ne disparaissent pas avec la mise en œuvre de l'EPU. Nous examinerons bien sûr la situation générale des pays, sur le plan des droits de la personne, mais nous ne devons pas oublier certains problèmes particuliers, comme la violence faite aux femmes et les questions autochtones. Il ne faudra pas perdre de vue ces grands enjeux et nous avons l'intention de continuer à nous y intéresser de près avec nos partenaires locaux, dans les pays prioritaires, pour que ces thèmes ne soient pas évacués, mais fassent partie des points à analyser lors de l'EPU concernant ces pays.

*[Français]*

Nous pensons que le nouveau processus que l'on nomme EPU en français est très important. Ce processus ouvre des espaces nouveaux pour les organisations non gouvernementales qui ne sont pas toutes aussi grandes et fortes que Human Rights Watch ou Amnistie Internationale. Pour des petites organisations dans plusieurs pays, cela ouvre des opportunités d'être présent et d'avoir de l'influence. Toutefois, ils ont peu de moyens et il faut que nous les aidions.

Nous entendons, entre autres, par ce bureau minuscule ouvert à Genève et qui est à l'essai pendant deux ans, permettre à ces petites organisations d'occuper l'espace que le nouveau processus ouvre pour eux.



[English]

They have to be timely. They have to act in time. They have to be at the right place at the right time. They have to know how to do it, and we believe we have the expertise to enable them to make the best possible use of that avenue that the new process opens.

Maybe Mr. Lipsett, who has been the executive assistant for five years — again, I have two months — might want to take two or three minutes to add the important things I have left out.

**Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President, Rights and Democracy:** Yes, I will defer to the questions.

**The Chair:** Thank you, Mr. Hubert. As usual, you came in and said with great humility that you did not know the topic, but having known you and your reputation previously, I knew you had much more expertise, and you put it on the table adequately. I compliment you on that.

**Senator Dallaire:** Mr. Neve, it is a pleasure seeing you. Thank you for your support of the work I was doing with my book, *Shake Hands with the Devil* and so on.

Specifically, have you seen or discerned that there has been a reduction in the resources and the priority of effort in the Department of Foreign Affairs in regards to human rights? Has a tangible action been seen in what you are doing and the resources that they have to pursue in that element?

[Translation]

I am assuming, Mr. Hubert, that you replaced Mr. Roy?

**M. Hubert:** Yes.

**Senator Dallaire:** In this context, do you have an auditing role from Canada in your mandate to promote human rights, in its international policies and its activism?

[English]

**Mr. Neve:** That is a hard question to answer. In terms of budgetary figures, I am not in a position to know whether there has been a reduction or not.

I sense at least some inquisitiveness in your question as to whether there actually has been a reduction, and we do share some concern that that may be the case. This is at the political level more than at the level of officials that we have this concern. I would not suggest that we are not hearing anything about human rights. We have heard some strong things with respect to human rights in some situations. With respect to China, for example, we have seen a new policy starting to open up there. We think it still needs a lot of refinement and work, but that is encouraging.

[Traduction]

Ces organisations doivent intervenir là et quand il le faut. Elles doivent savoir comment le faire et nous pensons avoir la compétence nécessaire pour leur permettre d'exploiter au mieux les possibilités qu'offre le nouveau processus.

M. Lipsett, qui est le directeur adjoint de notre organisation depuis cinq ans — je vous rappelle que je ne suis là que depuis deux mois — voudra peut-être prendre deux ou trois minutes pour vous dire un mot au sujet d'aspects importants que j'ai pu négliger.

**Lloyd Lipsett, directeur adjoint du président, Droits et démocratie :** Je vais attendre les questions.

**Le président :** Merci, monsieur Hubert. Comme à l'habitude, vous avez déclaré avec beaucoup d'humilité, que vous ne connaissez pas bien le sujet, mais c'est là faire fi de votre réputation, parce que je connais votre compétence, compétence que vous venez de démontrer de belle manière. Je vous en félicite.

**Le sénateur Dallaire :** Je suis très heureux de vous voir, monsieur Neve. Merci de m'avoir appuyé à propos de mon livre *J'ai serré la main du diable*.

Avez-vous constaté ou détecté une réduction des ressources ou une diminution de la priorité que le ministère des Affaires étrangères accorde aux droits de la personne? Est-ce que des mesures palpables ont été prises par rapport à ce que vous faites et aux ressources que le ministère peut déployer à cet égard?

[Français]

Je tiens pour acquis, monsieur Hubert, que vous avez remplacé M. Roy?

**M. Hubert :** Oui.

**Le sénateur Dallaire :** Dans ce contexte, avez-vous un rôle de vérification du Canada dans votre mandat de faire évoluer les droits humains, dans ses politiques internationales et son activisme?

[Traduction]

**M. Neve :** Il est difficile de répondre à cette question. Je ne suis pas en mesure de savoir si les budgets ont été réduits ou pas.

J'ai cru détecter dans votre question un certain désir de savoir s'il y a effectivement eu une réduction et si nous craignons que tel soit le cas. Nous entretenons effectivement ce genre de crainte, mais davantage en ce qui concerne l'échelon politique que l'échelon administratif. Je ne suis pas en train de dire que nous n'entendons rien dire au sujet des droits de la personne. Nous avons eu vent de changements radicaux dans certaines situations. On a, par ailleurs, dans le cas de la Chine par exemple, assisté à l'adoption de nouvelles politiques. Nous estimons qu'il y a encore place à l'amélioration, mais il y a lieu d'être encouragé parce que nous voyons.

However, we are not seeing that consistently. There are areas — Africa comes to mind most poignantly, for me and my organization — where we feel that there has been a real slippage in any sort of notable high-profile effort to address human rights concerns.

I cannot really offer an answer to you in terms of how that all plays out in resources, but we do share the concern.

[Translation]

**Mr. Hubert:** I would like to give Mr. Lipsett the floor. But first I can tell you that our little budget has doubled in the past five years.

**Senator Dallaire:** And Mr. Roy was proud of that.

**Mr. Hubert:** But I do not know whether Peter was robbed to pay Paul.

[English]

**Mr. Lipsett:** In terms of our mandate, it is primarily in terms of international cooperation to work on human rights issues in developing countries. Here in Canada, it is not really a watchdog function but more of an education, outreach and simulation of public discourse.

**Senator Dallaire:** You have that responsibility?

**Mr. Lipsett:** We are certainly out to raise issues here in Canada, but I would not consider it a watchdog function.

**Senator Dallaire:** Do you see the role of the current Human Rights Commissioner evolving to a more international responsibility in regard to a bit of what you are doing and more responsibility in government, or should it remain in its current limited mandate?

**Mr. Hubert:** As this new council evolves, there can only be a bit more of the second. Obviously, there will always remain the national part of the mandate.

I would just like to quote from our law, the law that created us, to complete what Mr. Lipsett has been saying.

[Translation]

The centre's mission, under section 4.1 of the act, is to initiate, encourage and support cooperation between Canada and other countries. As you can see, our mandate is first focused outward.

[English]

**Senator Jaffer:** My first question is to Mr. Neve. You were saying that Canada has taken certain positions so that we may seem to be more polarized. I want to talk from the point of view of the council. Do you think that leads us to play less of a leadership role with some of the positions we have taken?

Cependant, ce n'est pas partout la même chose. Il y a des régions — l'Afrique en est une à laquelle mon organisation et moi-même pensons avec beaucoup d'émotion — où les choses ont vraiment dérapé à la faveur d'une sorte d'exercice, tout en noir et blanc, qui visait à régler les problèmes constatés sur le plan des droits de la personne.

Je ne peux pas vraiment vous dire comment tout cela se traduit sur le plan des ressources, mais nous partageons vos préoccupations à ce sujet.

[Français]

**M. Hubert :** J'aimerais céder la parole à M. Lipsett. Mais avant, je puis vous dire que notre petit budget a doublé depuis cinq ans.

**Le sénateur Dallaire :** D'ailleurs, M. Roy en était fier.

**M. Hubert :** Toutefois, je ne sais pas si on a enlevé à Jean pour donner à Pierre.

[Traduction]

**M. Lipsett :** Notre mandat consiste essentiellement à collaborer avec d'autres organisations à l'échelle internationale, dans les pays en développement, et cela dans les dossiers concernant les droits de la personne. Ici, au Canada, nous ne sommes pas vraiment des chiens de garde, puisque nous remplissons davantage un rôle d'éducation, de vulgarisation et de simulation du discours public.

**Le sénateur Dallaire :** Vous êtes investi de cette responsabilité?

**M. Lipsett :** Nous existons effectivement pour soulever des questions au Canada, mais je ne considère pas que nous sommes des chiens de garde pour autant.

**Le sénateur Dallaire :** Estimez-vous que le rôle de l'actuel commissaire aux droits de la personne devrait davantage s'internationaliser, un peu dans le sens de ce que vous faites, avec plus de responsabilités au sein du gouvernement, ou devrait-il demeurer tel qu'il est actuellement?

**M. Hubert :** Au fur et à mesure que le conseil va évoluer, son mandat s'internationalisera. Il restera toujours, cependant, une dimension nationale.

Permettez-moi de vous citer un extrait de la loi qui nous régit, en complément de ce que M. Lipsett vous a dit.

[Français]

Le centre a pour mission, en vertu de l'article 4.1 de la loi, d'amorcer, d'encourager, d'appuyer la coopération du Canada et les pays étrangers. Comme vous le constatez, notre mandat est d'abord axé vers l'extérieur.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Ma première question s'adresse à M. Neve. Vous avez dit que le Canada a pris certaines positions donnant l'impression que nous nous polarisons. Parlons du point de vue du Conseil. Estimez-vous que cela nous amène à jouer un rôle moins prépondérant?



**Mr. Neve:** Absolutely. Canada finds itself more and more as a minority. None of this is easy. We do not disagree, for instance, on the issues around the Middle East and Israel. We do not necessarily disagree with the concerns that lie behind Canada's positions, for instance, with respect to the controversy about the institution-building package last June, and Israel having been once again singled out as a permanent agenda item. We, too, did not feel that that was appropriate, and we expressed that concern.

We were concerned, however, that it appeared that Canada was going to the wall on that without a strategy in place as to how to rebuild the pieces if everything had collapsed, as some people were afraid it might. If it had unravelled, the whole institution-building package would not have been adopted, the council would have found itself without the framework, the rules, the regulations and the institutions to do its work, and then what? It was of concern to us, and I think to others, that there was not that kind of a strategy in place.

**Senator Jaffer:** I agree with what you have said, that we do not disagree with some of the stands that our government has taken. That is not the issue. It is then that our role becomes affected. One thing we may do is make recommendations. Therefore, can you suggest what we could recommend and how we could regain our leadership role? What could we do to change things?

**Mr. Neve:** It is a more careful tactical consideration of, when it comes to Israel, how to find the balance between expressing strong views but still moving forward in a way that we can forge the kinds of alliances and build the bridges that are necessary here. I do not have the formula for that. I think it depends on each particular resolution and issue as it comes up.

With respect to issues like the indigenous rights declaration or some of the brewing controversy now as to the stand Canada is taking on the likelihood of a new individual complaints mechanism under the economic, social and cultural rights covenant, again we are starting to see some hard-line positions from Canada on that front.

It is the need to get back to basics and reaffirm that Canada's commitment on the world stage is absolutely to the human rights principles that are at stake and making sure that necessary human rights gaps are addressed and that we need to start demonstrating how important it is to keep politics out of that which, in our view, is what really came in with respect to the indigenous rights piece and, in large respect, to the EFC rights piece as well.

**Senator Jaffer:** We hope to see you frequently in the future, Mr. Hubert. You said that the leopard does not change its spots, but maybe this is a new beginning. I liked your optimism. You are

**M. Neve :** Tout à fait. Le Canada est de plus en plus isolé. Ce n'est pas facile. Par exemple, nous ne sommes pas en désaccord avec notre gouvernement sur les questions entourant le Proche-Orient et Israël. Nous ne sommes pas forcément en désaccord à propos des préoccupations qui sous-tendent les positions du Canada, par exemple en ce qui a trait à la controverse entourant la mise en place des institutions du Conseil, en juin dernier, et au fait qu'Israël ait été singularisée par l'inscription d'un point permanent à l'ordre du jour la concernant. Nous aussi avons estimé que cette décision était déplacée et nous nous en sommes inquiétés.

Ce qui nous a préoccupé, par ailleurs, c'est qu'il nous a semblé que le Canada s'était lancé dans la bataille sans s'appuyer sur une stratégie de « rattrapage », advenant que tout s'écroule, comme certains l'ont craint. Si les choses avaient mal tourné, la mise en place des institutions du conseil n'aurait pas été adoptée, le conseil se serait retrouvé sans cadre, sans règles et sans institutions pour fonctionner. Que ce serait-il alors passé? C'est cela qui nous inquiétait et qui en inquiétait d'autres aussi. Nous étions préoccupés par l'absence de stratégies de la part du Canada.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous rejoins dans vos propos. Nous ne sommes pas en désaccord avec certaines des positions adoptées par le gouvernement. Là n'est pas la question, c'est quand notre rôle est affecté que nous pouvons faire des recommandations. Cela étant, que nous suggérez-vous de recommander et comment, selon vous, nous pourrions retrouver notre rôle de leader? Que pourrions-nous faire pour infléchir sur le cours des choses?

**M. Neve :** Tout cela est affaire de tactique, quand il s'agit d'Israël, d'équilibre qu'il faut réaliser entre le fait d'exprimer un point de vue bien senti et de ne pas empêcher la réalisation de progrès dans le sens des alliances et des opérations de médiation qui s'imposent. Je ne connais pas la formule et je pense que tout dépendra des résolutions et des problèmes du moment; ce sera du cas par cas.

On constate un durcissement des positions du Canada à cet égard, par exemple, vis-à-vis de la déclaration des droits des peuples autochtones. Et puis, il y a la controverse actuelle à cause de la position du Canada face à l'adoption possible d'un nouveau mécanisme de plaintes individuelles en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le PIDESC.

Il convient d'en revenir aux principes fondamentaux qui nous guident et de réitérer notre engagement ferme sur la scène internationale envers les principes de droits humains. Nous devons nous assurer de combler les écarts constatés en matière de droits de la personne et commencer à montrer qu'il importe de ne pas politiser le débat, ce qui, selon nous, ne s'est pas fait dans le cas de la convention sur le droit des peuples autochtones ni, dans une grande mesure, dans celui du PIDESC.

**Le sénateur Jaffer :** Nous espérons vous accueillir de nouveau fréquemment dans l'avenir, monsieur Hubert. Vous avez dit que les léopards ne perdent pas leurs tâches, mais j'ai l'impression que

like a breath of fresh air with some of the optimism in the new council. Can you share with us what your optimism is about?

**Mr. Hubert:** I must say that I am optimistic by nature.

**Senator Jaffer:** That is good.

**Mr. Hubert:** I do not know how long you will see me because once they appoint a real president, I will just go back to my eastern township retreat near my favourite golf course.

I would like to mention one thing as a follow-up to what you just stated, we are the Boy Scouts of the world. We belong to the Commonwealth, to the OAS, to La Francophonie and to APEC. Our political masters take part in those four organizations where they interrelate, if they so wish, easily with 100 countries. I did not add them up, but it is certainly more than half of the United Nations membership. All of these organizations, some more than others, deal in human rights.

It looks bad if we are the only country voting one way, even though we may be convinced as Canadian citizens that we are right. It does look bad. It does make people fear we are losing friends, which we need. To please one, you displease 20. That is not the way to do it.

To me, Canada voting alone is not necessarily bad for Canada. We are not hypocrites. We stand our ground. I am almost speaking as an ambassador here. We have to make use of these brotherhoods and sisterhoods — I have to be careful and gender neutral here, being from Rights and Democracy.

**Senator Jaffer:** Just as you mentioned “Boy Scouts.”

**Mr. Hubert:** We have to make more use of these regional organizations that we belong to. We have to be leaders in them. We must convince people whom we sit next to in those clubs of our points of view, seeking their support and bringing them to vote, think and act like we do. Again, I am an optimist.

**Mr. Lipsett:** I guess the other thing that has been pointed out on many occasions is the UPR mechanism and how that can change dynamics, both in terms of stimulating national-level debates as the Universal Periodic Review is prepared, as well as in the follow-up, where we have a calendar and some clear objectives for international cooperation efforts, et cetera. Then we can get beyond just these snapshots in time in a multilateral body. There are real dynamic processes in-country that we hope will lead to creating a human rights culture and better programming.

nous assistons à une petite révolution. J'aime votre optimisme. Vous êtes une bouffée d'air frais et vous affichez un certain optimisme à propos du nouveau Conseil. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce qui vous rend optimiste?

**M. Hubert :** Je suis un optimiste de nature.

**Le sénateur Jaffer :** C'est bien.

**M. Hubert :** Je ne sais pas combien de fois encore vous aurez l'occasion de me recevoir, parce qu'une fois que l'organisme que je représente aura retenu les services d'un véritable président, il ne me restera plus qu'à rentrer dans mes Cantons de l'Est pour rejoindre mon terrain de golf favori.

Je voudrais ajouter une chose à ce que vous venez de dire : nous sommes les boy-scouts du monde. Nous appartenons au Commonwealth, à l'OEA, à la Francophonie et à l'APEC. Nos maîtres politiques qui siègent à ces organisations peuvent, s'ils le désirent, avoir des contacts avec des représentants d'une bonne centaine de pays. Je n'ai pas fait le compte, mais je suis certain que les organismes que j'ai cités regroupent plus de la moitié des États membres des Nations Unies. Toutes ces organisations, certaines plus que d'autres d'ailleurs, s'occupent de droits humains.

Nous paraissions mal aux yeux du monde quand nous sommes le seul pays à voter d'une certaine façon, même si les citoyens canadiens peuvent être convaincus de leur fait. Ça paraît mal. À cause de cela, certains craignent qu'on perde des amis dont on a pourtant besoin. Pour faire plaisir à un, on déplaît à 20 autres. Ce n'est pas ainsi qu'il faut s'y prendre.

Personnellement, je ne pense pas que le fait, pour le Canada, de voter seul soit nécessairement une mauvaise chose pour nous. Nous ne sommes pas des hypocrites. Nous tenons bon. Je m'exprime presque comme un ambassadeur. Nous devons recourir aux fraternités et sororités — il faut que je veille à ne pas tomber dans le sexisme, parce que je représente Droits et Démocratie après tout.

**Le sénateur Jaffer :** Vous venez juste de parler de « boy-scouts ».

**M. Hubert :** Nous devons passer par les organisations régionales auxquelles nous appartenons. Nous devons nous poser en leaders de ces organisations. Nous devons convaincre ceux à côté de qui nous sommes assis de la valeur de nos positions, nous devons chercher à gagner leur appui et les amener à voter, à penser et à agir comme nous le souhaitons. Encore une fois, je suis optimiste.

**M. Lipsett :** Il a aussi, je crois, beaucoup été question du mécanisme d'EPU et de la façon dont celui-ci pourrait changer la dynamique, parce qu'il pourrait stimuler les débats à l'échelon national quand les pays se prépareront à cet examen, de même qu'à l'étape du suivi, parce qu'un échéancier, assorti d'objectifs clairs en matière de coopération internationale, leur aura été fixé. Puis, au niveau des organes multinationaux, nous pourrions aller au-delà de ces instantanés de pays. Nous espérons que, grâce à des processus de dynamisation internes, les pays examinés opteront pour de meilleurs programmes et pour une culture des droits de la personne.



**Senator Munson:** Senator Dallaire and I are going off to save the nation.

**The Chair:** I want to balance that politically, but I think I will leave it alone in the interests of human rights.

**Senator Munson:** We are not shy about standing up for human rights in China or standing up for Israel. We have all mentioned bridge building in our report, and you both have talked about bridge building, and we talked about trying to talk with our neighbours, and so on. I know the background of the conference in Durban; I understand that.

How do we bridge-build when we walk away from a conference? I know there were preconceived points of view at that conference, but we use the words «bridge building» yet we just withdraw and say, "Sorry, we cannot go there because you people have a bias." Why can we not walk into these places and say "We are here because that has been Canada's historic role as a bridge builder"? To walk away, to me, is to our detriment. I know what all of those other arguments are from the previous Liberal government and the present Conservative government.

**Mr. Neve:** There is no question that Durban is a difficult, contentious, ugly process at the UN level. We shared concerns about Durban phase I, and we do very much appreciate and understand all of the problems brewing in the lead-up to the follow-up exercise.

Last time around, in 2001, of course there was intense pressure on Canada right up to the very end of the Durban conference to pull out because of what unfolded there. We commended Canada for staying in, for rolling up their shirt sleeves and trying, right up to the dying moments, to salvage something, to build the bridges, to improve. They made it very clear in the statements they made at the end of the conference what the problems were and disassociated themselves with aspects of the closing declaration, et cetera. We feel that was the route to go.

We have not roundly criticized the decision to pull out at this stage, but we have expressed some disappointment and we think it is regrettable, especially at this early stage, that it has happened.

**Mr. Hubert:** I do not think I would offer much of a comment on that. To me, it remains a very political decision. Personally, I have feelings on this matter, but as Rights and Democracy and the type of organization we are, we are not to denounce. I certainly sympathize with your point of view. However, being there and defending your point of view may be considered to be better than not being there.

Obviously, our political masters have determined that in this case, this time around, they chose another way of expressing themselves. We may agree or disagree, but as Rights and Democracy, I do not think we have a position on this one.

**Le sénateur Munson :** Le sénateur Dallaire et moi allons sauver la nation.

**Le président :** J'allais faire une mise au point politique, mais je m'en abstiendrai dans l'intérêt des droits humains.

**Le sénateur Munson :** Nous n'avons pas honte de prendre position pour Israël ou au nom des droits de la personne en Chine. Nous avons mentionné la nécessité de jouer les médiateurs dans notre rapport, vous aussi vous en avez parlé et il a été question d'essayer de prendre langue avec nos voisins. Je sais ce qui s'est produit en coulisses à Durban et je comprends la situation.

Cependant, comment pouvons-nous jouer les médiateurs quand nous nous retirons carrément d'une conférence? Je sais que d'autres pays avaient des idées préconçues à cette conférence, mais, d'un côté, nous parlons de jouer les médiateurs et, de l'autre, nous nous retirons en disant « Désolés, nous ne pouvons pas vous suivre, parce que vous avez un préjugé ». Pourquoi, à la place, ne dirait-on pas quelque chose du genre : « Nous sommes ici parce que le Canada considère qu'il a toujours été investi d'un rôle de médiateur »? Selon moi, ce retrait joue contre nous. Je connais tous les autres arguments émis par le gouvernement libéral précédent et par l'actuel gouvernement conservateur.

**M. Neve :** Il ne fait aucun doute que le processus de Durban n'a rien de reluisant, qu'il est controversé et délicat. Nous avons exprimé nos préoccupations au sujet de la phase I de Durban et nous ne comprenons pas parfaitement tous les problèmes sous-jacents qui ont conduit à ce qui s'est passé ensuite.

La dernière fois, en 2001, le Canada avait subi d'énormes pressions jusqu'à la toute fin de la Conférence de Durban pour qu'il se retire à cause de ce qui se déroulait en toile de fond. Nous avions félicité le Canada d'être resté, d'avoir retroussé les manches et d'avoir essayé, jusqu'à la toute fin, de sauver ce qui pouvait l'être, de jeter des ponts et d'améliorer le produit final. Dans leur déclaration, nos représentants ont clairement précisé quels avaient été les problèmes et ont expliqué qu'ils s'étaient dissociés des aspects de la déclaration de clôture, et ainsi de suite. Nous estimons que c'est ce qu'il fallait faire.

Nous n'avons pas, à ce stade, catégoriquement critiqué la décision prise par le Canada, mais nous avons exprimé notre déception, parce que nous jugeons regrettable la prise d'une telle décision, surtout à un stade aussi précoce.

**M. Hubert :** Je ne pense pas avoir grand-chose à dire à ce sujet. Quant à moi, cela demeure une décision politique. J'ai bien sûr un avis personnel à ce sujet, mais comme je représente Droits et démocratie et que cette organisation est ce qu'elle est, nous ne dénonçons pas cette prise de position. Je comprends votre point de vue, parce que le fait de demeurer sur place et de se battre au nom de ses idéaux pourrait être préférable à un simple retrait.

De toute évidence, nos maîtres politiques ont estimé qu'il faudrait, cette fois-ci, exprimer son mécontentement d'une autre façon. On peut être d'accord ou pas, mais je ne pense pas que Droits et démocratie puisse avoir une position à ce sujet.

**Senator Munson:** As a committee member, I sometimes do not know who we are talking to. I know we are talking with you and people are listening to our reports. We recommended that there should be a Canadian ambassador for human rights in our last report.

When we deliver our reports, either from this government or others, there has been sort of the status quo response. Whether it comes with the committee I sat on dealing with media or another committee such as social affairs, it is: Very good points of view, thank you very much, and here is a shelf and here goes your report.

On this issue of a Canadian ambassador, you obviously both endorse that idea. Do you think we should continue to push that so that a government will listen and bridge build?

**Mr. Neve:** I think it is a very intriguing and exciting idea. A position of that sort could make a huge difference in a number of ways within government — on the international stage — in really boosting the profile and effectiveness of Canada's human rights efforts. I absolutely encourage you to continue to press it.

**Mr. Hubert:** Can I be frank with you on this one as on anything else? Again, I am biased. I think it might diminish the role of our ambassador in Geneva. He is there and sees all the actors year round. He is with the UN Commission. I am not sure that having a man or a woman who would do just that — would you also post him or her in Geneva?

**Senator Munson:** No, I think the person should be on the road, like any other person should be doing, from my perspective.

**Mr. Hubert:** We had an ambassador for the environment who roamed around, so I am not saying it is a bad idea. I saw the government's response to it. It is another point of view. It has been done. There are precedents which you can cite, certainly.

**The Chair:** A very short question, Senator Oliver. We are out of time.

**Senator Oliver:** I will not even bother asking it. You said that the last time.

We are out of time, so that is fine.

**The Chair:** We have time for a quick question. Please.

**Senator Oliver:** I was happy that Senator Munson, in the preamble to his last question, did say that Canada's new government has done such things as take a strong stand on human rights with China and with others. It is very clear that the government has done a lot in terms of promoting the rule of law with countries with which it wants to do business. The government is very concerned with equality of rights.

**Le sénateur Munson :** Il m'arrive parfois, en comité, de ne pas savoir à qui nous nous adressons. Je sais que nous vous parlons à vous, et que nous nous adressons aussi à ceux qui lisent nos rapports. Dans notre dernier rapport, nous avons recommandé de nommer un ambassadeur canadien pour les questions de droits de la personne.

En réaction à nos rapports, et ce n'était pas différent avec les gouvernements précédents, on nous donne une réponse toute faite. C'est toujours pareil, que ce soit au comité sur les médias, auquel j'ai siégé, ou au comité des affaires sociales, on nous dit : « Votre point de vue est excellent, merci beaucoup, mais voici la tablette où vous pouvez déposer votre rapport ».

Vous avez apparemment tous deux avalisé cette idée de nommer un ambassadeur canadien. Pensez-vous que nous devrions insister dans ce sens pour qu'un gouvernement nous écoute et assume un rôle de médiateur?

**M. Neve :** J'estime que c'est une idée à la fois très intrigante et emballante. Un poste de ce genre permettrait peut-être de faire la différence à bien des égards au sein du gouvernement — sur la scène internationale — parce qu'il rehausserait le profit du Canada et l'efficacité des efforts qu'il déploie au chapitre des droits de la personne. Je vous encourage à continuer d'insister.

**M. Hubert :** Me permettez-vous d'être aussi franc à ce sujet que je l'ai été sur le reste? Encore une fois, je ne suis pas objectif, mais je crois que cela risquerait d'atténuer le rôle de notre ambassadeur à Genève. Il est déjà là-bas et il est en contact avec tous les acteurs, durant toute l'année. Il est auprès de la Commission des Nations Unies. Je ne vois pas en quoi le fait de nommer un homme ou une femme qui assumerait essentiellement les mêmes fonctions... Cette personne serait-elle également postée à Genève?

**Le sénateur Munson :** Non, je pense qu'elle serait itinérante, comme cela se fait déjà.

**M. Hubert :** Après tout, nous avons bien eu un ambassadeur itinérant à l'environnement et je ne peux pas dire que ce soit une mauvaise idée. J'ai vu comment le gouvernement a réagi. C'est une autre façon de voir les choses et cela a déjà été fait. Il y a des précédents que vous pourriez certainement invoquer.

**Le président :** Le sénateur Oliver pour une question très brève, parce que nous manquons de temps.

**Le sénateur Oliver :** Eh bien, je ne vais même pas la poser, alors. Vous avez dit la même chose la dernière fois.

Si nous manquons de temps, ça va.

**Le président :** Nous avons cependant du temps pour une brève question. Je vous en prie.

**Le sénateur Oliver :** J'ai été heureux d'entendre le sénateur Munson nous déclarer, en préambule à sa dernière question, que le nouveau gouvernement du Canada avait pris des positions fermes sur les questions de droits de la personne en Chine et dans d'autres pays. Il est évident que le gouvernement a beaucoup fait pour promouvoir la règle de droit dans les pays avec lesquels il veut traiter. Le gouvernement se soucie beaucoup d'égalité des droits.



A suggestion that this government is not concerned about, or seems to be withdrawing from principles and action on human rights is a bit misleading. I wanted an opportunity to put that on the record.

Mr. Neve, you had said that you would like to see this UPR process remain objective. I was wondering if you can tell me what rules and regulations are now in place to give it the kind of objectivity and barred from politics that you would like to see. That is, the review process.

**Mr. Neve:** There is every risk that it could not be objective. Certainly, the guiding principles are supposed to be international human rights standards. If governments go about their work in a genuine, good-faith manner and apply the criteria they are supposed to apply, then objectivity is there.

We know, though, that despite having decades of human rights standards to guide its work, the UN Commission on Human Rights always found a way to let politics trump the human rights. It will be a question of political will. It will come back to the importance of things like bridge building, leadership and small steps forward.

I am sure by the time we reach the end of this year and we have been through the first three rounds of UPR, there will have been successes and failures. Some of that will depend upon what three countries were the troika for particular reviews, how seriously they took their work, and many other factors that we probably cannot even predict right now.

**Mr. Hubert:** When the troika is chosen, the country being reviewed has one right of refusal. Let us say countries A, B and C come out of the hat. On being reviewed, I could say I do not want B. Or A, B or C may say "I will not review X." Will that help or not? I do not know.

**The Chair:** A bit of a jury system. I want to thank you, Mr. Neve, Mr. Hubert and Mr. Lipsett, for coming. I hope, as I have indicated before, that we continue this dialogue. We thank you for your organizations' attention to human rights, but also your personal commitments to it.

I should say that, historically, when the Human Rights Commission started, Canada stood alone on many issues and slowly built coalitions. I think what we are looking for — and we would ask you to reflect — as we try to build coalitions on the issues of human rights to which we subscribe, that we learn new ways to build coalitions. That is what I think is the promise in the Human Rights Council, that perhaps through this committee and your efforts, you can give us new ways in which to work to build the consensus towards human rights.

Il est donc trompeur de laisser entendre que le gouvernement semble vouloir tourner le dos aux principes et aux mesures de défense de droits de la personne. Je voulais profiter de cette occasion afin de préciser cela pour mémoire.

Monsieur Neve, vous avez dit souhaiter que le processus d'EPU demeure objectif. Pouvez-vous me dire si les règles et les règlements sont maintenant en place afin d'assurer le genre d'objectivité que vous souhaitez, le genre de processus qui échappe au jeu politique.

**M. Neve :** Il existe un grand risque que ce processus ne soit pas objectif. Il est vrai que les principes directeurs sont censés correspondre aux normes internationales en matière de droits humains. Si les gouvernements font vraiment leur travail, en toute bonne foi et respectent les critères qu'ils sont censés appliquer, il n'y a alors pas lieu de craindre pour l'objectivité.

Nous savons toutefois que, malgré des normes en matière de droits de la personne qui remontent à des décennies, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a toujours permis que la politique vienne fausser la donne des droits humains. Tout cela sera finalement une question de volonté politique. Ça nous ramènera à l'importance de certaines choses comme la médiation, le leadership et la politique des petits pas.

Je suis certain que, d'ici la fin de l'année, après les trois premiers EPU, nous aurons connu des échecs et des réussites. L'issue dépendra en partie des trois pays qui auront été membres de la troïka pour ces examens particuliers, du sérieux qu'ils auront mis à la tâche et de bien d'autres facteurs que nous ne pouvons sans doute même pas envisager à l'heure actuelle.

**M. Hubert :** Une fois que les membres de la troïka auront été choisis, le pays examiné aura droit à un refus. Supposons que les pays A, B et C soient choisis pour faire partie de la troïka. Le pays examiné pourra toujours dire que je ne veux pas de B, par exemple. D'un autre côté, les pays A, B ou C pourront aussi déclarer « Je ne veux pas examiner X ». Cette formule va-t-elle nous aider? Je n'en sais rien.

**La présidente :** C'est un peu comme avec le choix des jurés. Merci beaucoup, monsieur Neve, monsieur Hubert et monsieur Lipsett de vous être déplacés. Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'espère que nous allons pouvoir poursuivre ce dialogue. Nous vous remercions pour l'attention que vos organisations accordent aux questions de droits de la personne, mais surtout pour votre engagement personnel envers cette cause.

Je dois rappeler qu'à l'origine de la Commission des droits de l'homme, il est souvent arrivé au Canada de devoir faire cavalier seul jusqu'à ce que, peu à peu, il parvienne à créer des coalitions. Tandis que nous essayons de créer de telles coalitions autour de nos positions sur les droits de la personne, je crois que nous cherchons de nouvelles façons de procéder et je vous invite à réfléchir à cela. Voilà, selon moi, où réside la promesse du Conseil des droits de l'homme. Il est possible que, grâce à ce comité et à vos efforts, vous pourrez nous indiquer de nouvelles manières de travailler dans le sens de l'instauration d'un consensus dans le dossier des droits humains.

We should not be judging from past history. We should be learning from it but finding new ways. I think you are well placed to give us that information and advice on an ongoing basis. We thank you for coming tonight.

The committee adjourned.

Nous ne devrions pas juger en regardant dans le rétroviseur de l'histoire. En revanche, nous devrions apprendre de l'histoire, mais en trouvant de nouvelles façons d'agir. Je pense que vous êtes bien placé pour nous apporter régulièrement ce genre de conseils. Merci de vous être déplacés ce soir.

La séance est levée.





s individuals:

Mark Persaud;

James C. Morton.

Monday, February 11, 2008

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau;

Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights Section, Human Rights, Gender Equality, Health and Population Division.

Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary General.

Rights and Democracy:

Jean-Paul Hubert, Interim President;

Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

À titre personnel :

Mark Persaud;

James C. Morton.

Le lundi 11 février 2008 :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de la personne;

Robert Sinclair, directeur adjoint, Section des droits de la personne, Direction des droits de la personne, égalité des sexes, santé et population.

Amnistie Internationale Canada :

Alex Neve, secrétaire général.

Droits et démocratie :

Jean-Paul Hubert, président intérimaire;

Lloyd Lipsett, adjoint principal du président.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, February 4, 2008**

*Canadian Human Rights Commission:*

Jennifer Lynch, Chief Commissioner;  
Hélène Goulet, Secretary General;  
Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services  
Division;  
Natalie Dagenais, Director, Investigations Division;  
Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division.

*Public Service Alliance of Canada:*

Lisa Addario, Employment Equity Officer;  
Ed Cashman, Regional Executive Vice-President.

*Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Gary Corbett, Vice-President;  
Al Ravjiani, Ontario Regional Director and Chair of the Human  
Rights in the Workplace Committee;  
Allison Pilon, Research Officer.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 4 février 2008 :**

*Commission canadienne des droits de la personne :*

Jennifer Lynch, présidente;  
Hélène Goulet, secrétaire générale;  
Philippe Dufresne, directeur et avocat-conseil, Division des serv  
du contentieux;  
Natalie Dagenais, directrice, Division des enquêtes;  
Alex Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en mat  
d'emploi.

*Alliance de la fonction publique du Canada :*

Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi;  
Ed Cashman, vice-président exécutif régional.

*Institut professionnel de la fonction publique du Canada :*

Gary Corbett, vice-président;  
Al Ravjiani, directeur régional de l'Ontario et président du Cor  
des droits de la personne en milieu de travail;  
Allison Pilon, agente de recherche.

*(Suite à la page précédente)*





Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, February 25, 2008  
Monday, March 3, 2008  
Monday, March 10, 2008

Le lundi 25 février 2008  
Le lundi 3 mars 2008  
Le lundi 10 mars 2008

### Issue No. 3

### Fascicule n° 3

#### Second meeting on:

Issues relating to human rights and, *inter alia*,  
to review the machinery of government  
dealing with Canada's international and  
national human rights obligations

#### Deuxième réunion concernant :

L'étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux  
droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes  
du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations  
nationales et internationales en matière de droits de la personne

and

et

#### Fourth meeting on:

Employment equity in  
the federal public service

#### Quatrième réunion concernant :

L'équité en matière d'emploi dans  
la fonction publique fédérale

and

et

#### First (final) meeting on:

Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and  
to make consequential amendments to other Acts

#### Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées  
et d'autres lois en conséquence

#### INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-42)

#### Y COMPRIS :

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-42)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
Goldstein	(or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C.	Munson
(or Tardif)	Oliver
Kinsella	Poy

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*February 28, 2008*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*February 28, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*March 3, 2008*).

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*March 3, 2008*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*March 3, 2008*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*March 3, 2008*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*March 4, 2008*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*March 4, 2008*).

The name of the Honourable Senator Dallaire substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*March 4, 2008*).

The name of the Honourable Senator Goldstein substituted for that of the Honourable Senator Lovelace Nicholas (*March 10, 2008*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
Goldstein	(ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P.	Munson
(ou Tardif)	Oliver
Kinsella	Poy

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 28 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 28 février 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 3 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 3 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 3 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 3 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 4 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 4 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 4 mars 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Goldstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas (*le 10 mars 2008*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 26, 2008:

Second reading of Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Gustafson, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Nolin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 février 2008 :

Deuxième lecture du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Gustafson, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 25, 2008  
(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 6:59 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver and Poy (6).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

### WITNESS:

*Freedom House (by video conference):*

Paula Schriefer, Director of Advocacy.

The chair made an opening statement.

Ms. Schriefer made a statement and answered questions.

At 7:58 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

### ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 3, 2008  
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:58 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cowan, Lovelace Nicholas, Mercer, Munson, Oliver, Poy and Stratton (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Johnson, Spivak and Zimmer (3).

*In attendance:* Laura Barnett and Mark Mahabir, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 25 février 2008  
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 18 h 59, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver et Poy (6).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

### TÉMOIN :

*Freedom House (par vidéoconférence) :*

Paul Schriefer, directrice, Défense des droits.

La présidente fait une déclaration.

Mme Schriefer fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 58, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

### ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 3 mars 2008  
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 58, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cowan, Lovelace Nicholas, Mercer, Munson, Oliver, Poy et Stratton (7).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Johnson, Spivak et Zimmer (3).

*Également présents :* Laura Barnett et Mark Mahabir, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 26, 2008, the committee began its consideration of Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts.

*WITNESSES:*

*Canadian Heritage:*

Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group;

Patrick O'Reilly, Director, Implementation Strategy, Canadian Museum for Human Rights, Heritage Group;

Rina Pantanoly, Legal Counsel.

The clerk informed the committee of the unavoidable absence of the chair and presided over the election of an acting chair.

The Honourable Senator Cowan moved that the Honourable Senator Munson be acting chair of the committee for the purpose of its consideration of Bill C-42.

The question being put on the motion, it was adopted.

The acting chair made an opening statement.

Ms. Elliot Sherwood made a statement and, together with Mr. O'Reilly and Ms. Pantanoly, answered questions.

It was agreed to move to clause-by-clause consideration of Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 14 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry.

It was agreed that the Bill be reported to the Senate without amendment.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 février 2008, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-42 Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence.

*TÉMOINS :*

*Patrimoine Canadien :*

Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine;

Patrick O'Reilly, directeur, Stratégie de la mise en œuvre, Musée canadien des droits de la personne, Groupe du patrimoine;

Rina Pantanoly, conseillère juridique.

La greffière informe le comité de l'absence inévitable de la présidente et préside à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur Cowan propose que l'honorable sénateur Munson agisse comme président suppléant du comité aux fins de l'examen du projet de loi C-42.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président suppléant fait une déclaration.

Mme Elliot Sherwood fait une déclaration et, de concert avec M. O'Reilly et Mme Pantanoly, répond aux questions.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter l'article 12.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 14.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.



At 5:41 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 10, 2008  
(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Goldstein, Munson, Oliver and Poy (5).

*In attendance:* Nancy Holmes, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of employment equity in the federal public service. (For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.)

WITNESSES:

*Statistics Canada:*

Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour Statistics Division;

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division;

Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division.

*As an individual:*

Ravi Jain, Immigration Lawyer.

*British Columbia College of Teachers:*

Marie Crowther, Registrar.

*Ontario College of Teachers:*

Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar;

Frank McIntyre, Manager of Human Resources.

The chair made an opening statement.

Mr. Bowlby and Ms. Le Petit each made a statement and, together with Ms. Leesti, they answered questions.

At 6:07 p.m., the committee suspended.

At 6:13 p.m., the committee resumed.

Mr. Jain made a statement and answered questions.

At 7:03 p.m., the committee suspended.

At 7:07 p.m., the committee resumed.

À 17 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 10 mars 2008  
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 6, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (présidente).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Goldstein, Munson, Oliver et Poy (5).

*Également présente :* Nancy Holmes, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. (L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.)

TÉMOINS :

*Statistique Canada :*

Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de la statistique du travail;

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique du travail.

*À titre personnel :*

Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

*British Columbia College of Teachers :*

Marie Crowther, registraire.

*Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :*

Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe;

Frank McIntyre, gestionnaire des ressources humaines.

La présidente fait une déclaration.

M. Bowlby et Mme Le Petit font une déclaration et, de concert avec Mme Leesti, répondent aux questions.

À 18 h 7, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 13, le comité reprend ses travaux.

M. Jain fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 3, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 7, le comité reprend ses travaux.

Ms. Crowther, Ms. Roy-Kolbusz and Mr. McIntyre each made a statement and, together, answered questions.

At 8:02 p.m., the committee suspended.

At 8:04 p.m., the committee resumed and proceeded to the consideration of its draft budgets.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following special study budget application (Canada's international and national human rights obligations) in the amount of \$55,590 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Special study on Canada's international and national human rights obligations:

Professional and Other Services	\$ 24,500
Transportation and Communication	29,900
All Other Expenditures	<u>1,500</u>
TOTAL	\$ 55,590

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following legislative budget application in the amount of \$9,500 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Legislation:

Professional and Other Services	\$ 7,500
Transportation and Communication	1,000
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
TOTAL	\$ 9,500

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following special study budget application (Monitor implementation of recommendations in Children's Rights Report) in the amount of \$3,200 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Special study to monitor implementation of recommendations in Children's Rights Report:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communication	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 3,200

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following special study budget application (Employment equity in the federal public service) in the amount of \$262,940 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Mme Crowther, Mme Roy-Kolbusz et M. McIntyre font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 2, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 4, le comité reprend ses travaux et examine des ébauches de budgets.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivante (obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne), d'un montant de 55 590 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Étude spéciale sur les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne :

Services professionnels et autres	24 500 \$
Transport et communications	29 900
Autres dépense	<u>1 500</u>
TOTAL	55 590 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude des mesures législatives, d'un montant de 9 500 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Mesures législatives :

Services professionnels et autres	7 500 \$
Transport et communications	1 000
Autres dépenses	<u>1 000</u>
TOTAL	9 500 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivante (mise en oeuvre des recommandations contenues dans le rapport sur les droits des enfants), d'un montant de 3 200 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Étude spéciale sur la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le rapport sur les droits des enfants :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transport et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	3,200 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivante (équité d'emploi dans la fonction publique fédérale), d'un montant de 262 940 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.



Special study on employment equity in the federal public service:

Professional and Other Services	\$ 38,900
Transportation and Communication	189,540
All Other Expenditures	<u>34,500</u>
TOTAL	\$ 262,940

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved:

That the following special study budget application (Monitor developments on recommendations in Matrimonial Real Property in Reserve Report) in the amount of \$3,200 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Special study to monitor developments on recommendations in Matrimonial Real Property in Reserve Report:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communication	200
All Other Expenditures	<u>500</u>
TOTAL	\$ 3,200

The question being put on the motion, it was adopted.

At 8:18 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

Étude spéciale sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale :

Services professionnels et autres	38 900 \$
Transport et communications	189 540
Autres dépenses	<u>34 500</u>
TOTAL	262 940 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivante (mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport sur les biens matrimoniaux situés dans les réserves), d'un montant de 3 200 \$, soit approuvé et présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Étude spéciale sur la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport sur les biens matrimoniaux situés dans les réserves :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transport et communications	200
Autres dépenses	<u>500</u>
TOTAL	3 200 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, March 4, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**SIXTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 26, 2008, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 4 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 février 2008, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président par intérim,*

JIM MUNSON

*Acting Chair*



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 25, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 6:59 p.m. to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, I see a quorum. We are here to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of governments dealing with Canada's international and national human rights obligations. We are particularly in the middle of a study with respect to the new Human Rights Council. We issued a report last May, if my memory serves me correctly, on some preliminary findings about how the Human Rights Council is operating and suggestions regarding both Canada's role at the Human Rights Council and some issues we think need to be addressed with the Human Rights Council.

This evening, by way of video conference, we are very pleased to have, from Freedom House, Paula Schriefer, Director of Advocacy.

**Paula Schriefer, Director of Advocacy, Freedom House:** Thank you for inviting me to testify before you on this important topic. Eleanor Roosevelt was not only the first chairperson of the United Nations Commission on Human Rights and presided over the drafting of the Universal Declaration of Human Rights, but she was also a founder of Freedom House. I come to this discussion, therefore, with a distinct bias that various institutions of the United Nations can and should be committed to promoting greater respect for individual dignity, grounded in the essential and fundamental premises laid out in the Universal Declaration of Human Rights.

I have to say, unfortunately, that we have been highly disappointed that our own government in the United States has not run for membership on the council during its first two years of existence, and we want to express our appreciation for the tremendous work that the Canadian government has done through its membership on the council to attempt to hold it to the highest standards of its mandate.

I recently read the excellent report prepared by this committee in May of last year, which you just mentioned. I am saddened to say that not only did we find the report to be extremely

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 25 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 18 h 59, afin de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Nous sommes réunis aujourd'hui afin de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. Plus particulièrement, nous avons entrepris une étude au sujet du nouveau Conseil des droits de l'homme. En mai dernier, si je me souviens bien, nous avons déposé un rapport comportant les conclusions préliminaires sur le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme et des suggestions au sujet du rôle du Canada au sein du Conseil des droits de l'homme et de certaines questions sur lesquelles le Conseil des droits de l'homme doit, à notre avis, se pencher.

Ce soir, nous avons le plaisir de recevoir, par vidéoconférence, Paula Schriefer, directrice de la défense des droits pour Freedom House.

**Paula Schriefer, directrice, Défense des droits, Freedom House :** Merci de m'avoir invitée à témoigner devant vous pour discuter de ce sujet important. Eleanor Roosevelt n'a pas seulement été la première présidente de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et présidé à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, elle a également contribué à la fondation de Freedom House. Je me joins donc à cette discussion en croyant fermement que les différentes institutions des Nations Unies peuvent et devraient s'engager à faire la promotion d'un plus grand respect de la dignité individuelle, dans le cadre des principes essentiels et fondamentaux exprimés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Malheureusement, je dois dire que j'ai été très déçue de voir que notre propre gouvernement, aux États-Unis, n'a pas posé sa candidature pour être membre du conseil au cours de ses deux premières années; nous tenons à exprimer notre appréciation à l'égard du travail extraordinaire réalisé par le gouvernement canadien, dans le cadre de ses fonctions de membre du conseil, pour tenter de répondre aux normes les plus strictes de son mandat.

J'ai récemment lu l'excellent rapport préparé par le comité en mai dernier, dont vous venez de parler. Je suis peinée de dire que nous avons trouvé le rapport extrêmement exact — ce qui est

accurate — which is to say extremely discouraging in terms of the functioning of the council — but also that little has changed for the better in the subsequent nine months since it was published.

One of the problems clearly lies in the actual membership of the council. While the membership of the council has represented a slight improvement over that of the disbanded commission, it is still not what one would expect of the world's only global mechanism for the promotion and protection of human rights. In fact, only 23 of the 47 members are countries that Freedom House would classify as free, according to our survey of political rights and civil liberties. Ten of those countries — a full 21 per cent — are in fact classified as not free, and three of those countries — China, Cuba and Saudi Arabia — are actually ranked among the countries that we designate as the world's worst regimes when it comes to basic human rights and freedoms.

Yet even more significant than the fact that the countries that are human rights abusers actually sit on the council is that those countries that are democracies and that have reasonable records for protecting human rights in their own countries have not voted together as a group to ensure that the council does what it is supposed to do, which is to protect the world's most vulnerable citizens subjected to egregious human rights violations.

What has the council achieved since it was established? In a nutshell, the council has as served little more than a mechanism to repeatedly censure Israel while virtually ignoring most other human rights abuses occurring in the world today. Fourteen of the fifteen country-specific resolutions the council has issued since it began in mid-2006 have targeted Israel. Four of the six special sessions that have been held were called to focus on the topic of Israel. The council has even passed a resolution mandating that the issue of Israel be a permanent agenda item to be raised at every single council meeting.

In contrast, unfortunately, the council has failed to adequately address the atrocities ongoing in Darfur. While a special session was finally convened last year to discuss the situation and a team was dispatched to investigate, the report born of that trip was eventually discarded. This past December a group of experts tasked with monitoring abuses in Darfur was quietly dissolved following demands from African countries to ease the political pressure on Sudan. Democracies on the council, I am ashamed to say, have failed to actively oppose the measure.

One bright spot in the past year did remind us that the council, at some level, retains the capacity to act according to its mission. When the protests began in Burma this past fall and were dispersed violently by the country's ruling junta, the council did call for a special session, a special envoy was sent to monitor the situation and a resolution was passed that deplored the violent repression of demonstrations and urged the Government of

extrêmement décourageant du point de vue du fonctionnement du conseil — mais également que presque rien ne s'est amélioré au cours des neuf mois ayant suivi sa publication.

Manifestement, l'un des problèmes réside dans la composition du conseil. S'il est vrai que la composition du conseil représente une légère amélioration par rapport à celle de la commission dissoute, elle ne répond pas aux attentes que l'on pourrait avoir face au seul mécanisme mondial de promotion et de protection des droits de la personne. En fait, seuls 23 des 47 membres sont des pays que Freedom House considère comme étant libres, en vertu de notre enquête sur les droits politiques et les libertés civiles. Une dizaine de ces pays, c'est-à-dire 21 p. 100, sont en fait considérés comme n'étant pas libres, et trois de ces pays — la Chine, Cuba et l'Arabie saoudite, sont en fait classés parmi les pays que nous désignons comme étant les pires régimes à l'échelle mondiale du point de vue des libertés et des droits fondamentaux de la personne.

De plus, ce qui est pire encore que le fait que les pays qui violent les droits de la personne siègent au conseil, c'est que les pays démocratiques ayant des antécédents raisonnables de protection des droits de la personne au sein de leurs frontières n'ont pas voté en groupe pour voir à ce que le conseil fasse ce qu'il est censé faire, c'est-à-dire protéger les citoyens les plus vulnérables du monde qui sont soumis à des violations monumentales des droits de la personne.

Quels ont été les réalisations du conseil depuis sa création? En un mot, le conseil n'a pratiquement rien fait, si ce n'est que de censurer Israël à répétition en ignorant pratiquement toutes les autres violations des droits de la personne qui se produisent à l'échelle mondiale aujourd'hui. Quatorze des 15 résolutions portant sur un seul pays émises par le conseil depuis 2006 visaient Israël. Quatre des six séances spéciales ayant été tenues visaient à discuter d'Israël. Le conseil a même adopté une résolution afin que la question d'Israël figure à l'ordre du jour de façon permanente et soit abordée à chaque séance du conseil.

En revanche, malheureusement, le conseil a négligé de s'attaquer de façon adéquate aux atrocités ayant lieu au Darfour. S'il est vrai qu'une séance spéciale a finalement été planifiée l'an dernier pour discuter de la situation et qu'une équipe a été envoyée là-bas pour enquêter, le rapport publié à la suite de cette visite a fini par être mis de côté. En décembre, un groupe d'experts chargés de surveiller les violations au Darfour a été aboli discrètement à la suite des demandes de pays africains visant à diminuer les pressions politiques exercées sur le Soudan. J'ai honte de le dire, mais les démocraties qui font partie du conseil ne se sont pas opposées vigoureusement à cette mesure.

L'an dernier, un point positif nous a rappelé que le conseil a toujours la capacité, dans une certaine mesure, d'agir conformément à sa mission. À l'automne, lorsque les manifestations ont commencé au Myanmar avant d'être violemment dispersées par la junte dirigeante du pays, le conseil a convoqué une séance spéciale, un envoyé spécial a été dépêché pour surveiller la situation et une résolution a été adoptée afin de



Myanmar to lift restraints on peaceful political activity. The council proved, but only on this one occasion, that it was capable of acting swiftly.

Nonetheless, council members have also sought to eliminate the most effective elements of the commission — now the council — the system of special rapporteurs or special procedures assigned to investigate human rights abuses in specific countries or on specific topics. Ultimately a compromise was reached last year that maintained all but two of the country-specific rapporteurs, those assigned to Cuba and Belarus.

However, as only four of the twelve country-specific special rapporteurs monitored what we considered the very worst human rights abusing countries in the world, the elimination of those two represents a tremendous loss for the functioning of the council.

Similarly, at a time when the special procedures have been weakened, a new catastrophe may very well be in the making in the upcoming universal periodic review mechanism. Specifically, there is a danger that the UPR will evolve into a meaningless process in which human rights abuses are glossed over during a far-too-friendly conversation among states.

A number of elements that could have contributed to a stronger UPR, and elements that the Canadian government has supported, were shamefully watered down prior to its final passage by the council, resulting in a procedure that stresses intergovernmental consensus and inclusiveness over rigorous standards and specificity. Essentially, the danger lies in the fact that the state-dominated review process will be used by human rights abusing countries to contradict, to dismiss or to water down the more rigorous and serious reviews produced by the special procedures or by the treaty body review processes.

It is clearly time for us to stop measuring success at the Human Rights Council in terms of how many times the worst possible scenario has been averted in favour of a weak compromise. How can that happen? At the broadest level, Freedom House has taken every opportunity to chastise the American government for what appears to be a policy of standing by, watching and waiting for the council to fail in hopes that the international community will invent something better when the present council's mandate expires in a few years. If only the people of Darfur, Burma, Chad, Somalia, North Korea, and so many other countries could simply stop being victimized by unspeakable brutality during that long interim, that might be a clever if not patently cowardly plan. However, we know that the choice is not theirs, so we must strengthen our message that vigorous diplomacy and smart

déploier les répressions violentes des manifestations et d'inciter le gouvernement du Myanmar à cesser d'interdire les activités politiques pacifiques. Le conseil a prouvé, mais à cette occasion seulement, qu'il est en mesure d'agir rapidement.

Néanmoins, les membres du conseil ont également cherché à éliminer les éléments les plus efficaces de la commission — qui est maintenant devenue le conseil — c'est-à-dire le système de rapporteurs spéciaux ou de procédures spéciales visant à enquêter sur les violations des droits de la personne dans des pays ou sur des sujets particuliers. Au bout du compte, un compromis a fini par être établi l'an dernier afin de conserver tous les rapporteurs spéciaux sauf deux, soit ceux assignés à Cuba et au Bélarus.

Toutefois, étant donné que seuls quatre des 12 rapporteurs spéciaux envoyés dans des pays précis surveillaient ce que nous considérons comme étant les pires pays du monde pour ce qui est des violations des droits de la personne, l'élimination de ces deux rapporteurs représente une perte terrible pour le fonctionnement du conseil.

De même, alors que les procédures spéciales ont déjà été affaiblies, il se pourrait qu'une nouvelle catastrophe se prépare lors de la création prochaine du mécanisme d'examen périodique universel. Plus précisément, l'EPU risque de devenir un processus futile dans le cadre duquel les violations des droits de la personne seront passées sous silence au cours des conversations trop amicales entre les États.

Un certain nombre d'éléments qui auraient pu contribuer à renforcer l'EPU, les éléments que le gouvernement canadien a appuyés, ont été honteusement affaiblis avant son adoption finale par le conseil, ce qui s'est traduit par une procédure qui met l'accent sur les consensus intergouvernementaux et l'inclusivité plutôt que sur les normes rigoureuses et la spécificité. Pour l'essentiel, le risque réside dans le fait que le processus d'examen dominé par les États sera utilisé par les pays qui violent les droits de la personne pour contredire, rejeter ou affaiblir les examens plus rigoureux et plus sérieux résultant de procédures spéciales ou des processus d'examen des organismes créés par traités.

Manifestement, il est temps pour nous de cesser de mesurer la réussite du Conseil des droits de l'homme en ne tenant compte que du nombre de fois où le pire scénario a été évité grâce à un compromis faible. Comment cela peut-il se passer? Plus généralement, Freedom House a saisi toutes les possibilités de critiquer le gouvernement américain sur ce qui semble être une politique qui consiste à ne rien faire, à attendre que le conseil échoue en espérant que la communauté internationale inventa quelque chose de mieux lorsque le mandat actuel du conseil prendra fin, dans quelques années. Si seulement les habitants du Darfour, du Myanmar, du Tchad, de la Somalie, de la Corée du Nord et de nombreux autres pays pouvaient simplement cesser d'être opprimés par une brutalité innommable pendant cette longue période, il pouvait s'agir d'un plan ingénieux, voire

politicking rather than retreat are the only approaches to influence a naturally political body like the council.

Fortunately, the Canadian government does not seem to need that kind of pressure. In examining its voting record, we have been supportive of its positions repeatedly over the past two years, in terms of both the resolutions put forward and its efforts to maintain the council's strongest protection mechanisms. However, it is clear that the lack of a U.S. presence on the council has left countries like Canada isolated in bearing the brunt of the push back by those council members who prefer to hide their own abuses and who have done so quite effectively.

This type of politicking on behalf of abusers must be matched similarly by effective politicking on behalf of democracies. We strongly urge the Canadian government to put even greater diplomatic efforts into working behind the scenes, both in Geneva and in the capitals of friendly governments that are also members of the Organisation of The Islamic Conference, of the Africa group, of the Non-Aligned Movement, to build partnerships and allies that can break down the current system of bloc voting that is crippling the council at this time. We do believe that Canada has the necessary legitimacy and diplomatic savvy to steer more of these countries into voting according to human rights interests while at the same time continuing to hold the high ground in terms of its own voting patterns. Such alliances will be critical during the first session of the universal periodic review coming up in April. Specifically, Canada and its allies must be prepared to be energetic participants in the first UPR session, preparing motions in advance and tabling them quickly at the first opportunity during plenary sessions. A failure to do so could very well set back international human rights protection by decades.

Likewise, the elections coming up in May have the potential to create an even less human rights friendly council than that which exists now, if Canada and the other democracies do not encourage countries with strong human rights records to run for seats. Fully 10 of the 15 countries that will be leaving the council this year are democracies rated free by Freedom House, while only one country leaving is considered not free according to our rankings. While the unofficial slate of countries running for seats looks heartening at this point, we cannot afford to rest on our laurels.

I will stop there. I want to thank the committee again for allowing me the opportunity to participate and I look forward to any questions you may have.

manifestement lâche. Toutefois, nous savons que ce n'est pas à eux que revient ce choix, de sorte que nous devons renforcer notre message, selon lequel une diplomatie vigoureuse et des politiques intelligentes, plutôt que le retrait, sont les seules approches qui peuvent influencer sur un organisme naturellement politique tel que le conseil.

Heureusement, le gouvernement canadien ne semble pas avoir besoin de ce type de pression. Nous avons examiné l'historique de son vote, et nous avons appuyé ses positions à répétition au cours des deux dernières années, tant du point de vue des résolutions proposées que des efforts déployés afin de conserver les mécanismes de protection les plus solides du conseil. Toutefois, on voit facilement que l'absence des États-Unis au sein du conseil a fait en sorte que les pays comme le Canada sont isolés par rapport aux membres du conseil qui préfèrent dissimuler leurs propres violations et qui l'ont fait de façon si efficace.

Ce type de battage politique au nom de ceux qui commettent des violations doit être accompagné d'un battage politique aussi efficace au nom des démocraties. Nous exhortons le gouvernement canadien à déployer des efforts diplomatiques encore plus importants afin de travailler en coulisse, à la fois à Genève et dans les capitales des gouvernements alliés qui sont également membres de l'Organisation de la Conférence islamique, du groupe de l'Afrique et du Mouvement des pays non alignés, afin d'établir des partenariats et des alliances qui peuvent faire échouer le système actuel de vote en bloc qui handicape le conseil. Nous croyons que le Canada dispose de l'expertise diplomatique et de la légitimité nécessaires pour convaincre ces pays de voter dans le meilleur intérêt des droits de la personne tout en continuant à occuper le haut du pavé lors des votes. De telles alliances seront essentielles pendant la première séance de l'examen périodique universel, en avril. Plus précisément, le Canada et ses alliés doivent être prêts à participer activement à la première séance de l'EPU, à préparer des motions à l'avance et à les déposer rapidement, aussitôt que l'occasion survient pendant les séances plénières. Sinon, il est fort possible que la protection internationale des droits de la personne soit retardée de plusieurs décennies.

En outre, les élections qui auront lieu en mai pourraient bien donner lieu à un conseil encore moins soucieux des droits de la personne qu'à l'heure actuelle, si le Canada et les autres démocraties n'incitent pas les pays qui ont de bons antécédents dans ce domaine à tenter d'obtenir des sièges. Dix des 15 pays qui quitteront le conseil cette année sont des démocraties considérées comme libres par Freedom House, tandis qu'un seul pays qui quittera cette année est considéré comme n'étant pas libre, selon notre classification. S'il est vrai que la liste non officielle des pays qui tenteront d'obtenir un siège est encourageante pour l'instant, nous ne pouvons pas nous permettre de nous asseoir sur nos lauriers.

Je m'interromprai ici. Je veux remercier encore une fois le comité de m'avoir permis de participer à cette séance et je serai heureuse de répondre à toutes vos questions.



**Senator Munson:** Thank you for being with us tonight. You talked about your own government. Do you see on the horizon any new initiative that might take place no matter which party wins in the fall, whether it is Mr. McCain, Mr. Obama, or Ms. Clinton?

**Ms. Schriefer:** Clearly there will not be a change in the stance on the Human Rights Council under the current administration, so obviously it would be up to a new administration to initiate some kind of policy change.

I know Senator McCain quite well. He is very active in the promotion of democracy and human rights. In fact, he chaired a supervisory committee that we helped establish to oversee an independent printing press in Kyrgyzstan, of all places. He has been the chair of the board of the International Republican Institute, which itself is dedicated to the promotion of democracy, so even if we have another Republican administration, it would be a more friendly administration. That is not to say that it will absolutely be a sea change in terms of their specific policies towards the UN, but certainly the opportunity will be much greater.

With the Democrats, it is hard to say. Senator Clinton's office has reached out to Freedom House on several occasions in regard to bills that they were looking to promote. For democracy and human rights, certainly they have some talented foreign policy advisers on their team, as does Obama, but it is unclear right now what their specific policies might be toward the council.

**Senator Munson:** Canada recently withdrew its support from the Durban follow-up conference. Do you agree with Canada's position on this matter? Is withdrawal from the conference the most appropriate course of action?

**Ms. Schriefer:** My colleagues and I had a debate about this earlier in the day with other American human rights organizations. Some of them feel that while withdrawal was probably inevitable given how the past Durban conference was set up and conducted, it might have been more helpful to hang in a little bit longer to try to frame the conference.

However, it probably was the right idea to pull out early on. There needs to be a sign among countries that really care about these issues that there is very little legitimacy in this type of process.

**Senator Munson:** What route then should like-minded countries take in dealing with this sort of issue? It is very serious.

**Ms. Schriefer:** It is a very serious issue. Some language about these issues came out of Durban I, but I would encourage countries that generally care about the very serious issues of racism, anti-Semitism, xenophobia and similar issues to pull out and indicate that this particular venue is not a credible forum.

**Le sénateur Munson :** Merci d'être avec nous ce soir. Vous avez parlé de votre gouvernement. Voyez-vous poindre à l'horizon une nouvelle initiative qui pourrait être entreprise peu importe le parti qui l'emportera à l'automne, que ce soit M. McCain, M. Obama ou Mme Clinton?

**Mme Schriefer :** Manifestement, il n'y aura pas de changement de position au sujet du Conseil des droits de l'homme sous l'administration actuelle, de sorte que la nouvelle administration devra entreprendre des changements de politiques.

Je connais assez bien le sénateur McCain. Il agit de façon très active dans la promotion de la démocratie et des droits de la personne. En fait, il a présidé un comité de supervision que nous avons contribué à créer pour surveiller une presse à imprimer indépendante au Kirghizistan, figurez-vous. Il a présidé le conseil de l'International Republican Institute, qui fait la promotion de la démocratie, de sorte que même si nous avons une nouvelle administration républicaine, il s'agira d'une administration plus amicale. Je ne veux pas dire qu'il y aura nécessairement une refonte complète des politiques au sujet des Nations Unies, mais les possibilités seront certainement meilleures.

Pour ce qui est des démocrates, c'est dur à dire. Des représentants du bureau de la sénatrice Clinton ont communiqué avec Freedom House à plusieurs reprises pour discuter de projets de loi qu'ils envisageaient d'appuyer. Tout comme M. Obama, elle dispose de conseillers stratégiques étrangers talentueux dans son équipe pour ce qui est de la démocratie et des droits de la personne, mais pour l'instant, on ne sait pas exactement ce que sera sa politique au sujet du conseil.

**Le sénateur Munson :** Le Canada a récemment retiré son appui à la conférence de suivi de Durban. Êtes-vous d'accord avec la position du Canada à cet égard? Le retrait de cette conférence est-il la bonne voie à emprunter?

**Mme Schriefer :** Plus tôt aujourd'hui, mes collègues et moi avons débattu de cette question avec d'autres organisations américaines des droits de la personne. Certains pensent que le retrait était probablement inévitable étant donné la façon dont la conférence précédente à Durban s'était déroulée et avait été dirigée, mais qu'il aurait été plus utile d'attendre un peu plus longtemps pour tenter de bien comprendre la conférence.

Toutefois, se retirer tôt était probablement la meilleure idée. Les pays qui ont réellement cette question à cœur doivent démontrer que ce type de processus est très peu légitime.

**Le sénateur Munson :** Quel chemin les pays qui pensent la même chose devraient-ils emprunter lorsque survient ce type de questions? C'est très sérieux.

**Mme Schriefer :** C'est une question très sérieuse. On a parlé de ces questions lors de la première conférence de Durban, et j'incite les pays qui se soucient des questions très sérieuses liées au racisme, à l'antisémitisme, à la xénophobie et à d'autres problèmes semblables de se retirer et d'indiquer que cette conférence n'est pas un forum crédible.

**Senator Munson:** Because of time, you did not talk about the countries that you listed — Cuba, North Korea, Uzbekistan, Zimbabwe and Iran — and their human rights violations. How much pressure can Freedom House, a Senate committee in Canada and other groups really apply to such regimes to elicit change? We say many things, but how can we apply pressure?

**Ms. Schriefer:** Obviously, there are different ways to do it. Every country has its bilateral relations with other countries, and some countries clearly have more pressure points than others. A case in point, for instance, is Uzbekistan where, interestingly, the U.S. followed the advice of the human rights community and insisted upon an independent human rights investigation into Andizhan. As a result of its hard line there, the U.S. has lost a great deal of its influence in that country, although it seems they are looking to re-establish relations. Clearly, each country needs to evaluate what the potential pressure points are with countries in which they have bilateral relations, but the reality is that often they do not have an ability to act in an individual capacity, which is why, despite all of the shortcomings, in a multilateral body like the United Nations it is nonetheless critical to act in concert with other countries. Our chief criticism of the council is not that the council itself is flawed or hopeless. In fact, if you look at the composition of the council and the majority of democracies that occupy seats, there is no reason why it should not be functioning better, other than that we have not been skilful in working as a group with other democracies to push the right issues.

**Senator Jaffer:** Thank you for your presentation. It was very useful. I have a supplementary on what Senator Munson was saying.

Nobody can quarrel that Durban I was very destructive. It did not help the issue of racism; in fact, it hurt it, and it broke those groups that worked together. Nobody wants a repeat of that process.

My worry is that if we walk away, then what? I am sure Freedom House has thought about that. I am always concerned that if you walk away from the process, you leave people behind. Then there are no checks and balances. You are not sitting at the table to bring your voice. Do we then have two dialogue groups? Will that help? I would like to hear what Freedom House thinks should happen.

**Ms. Schriefer:** It is a tough question. We have struggled with the question of whether to continue to push our government and others to stay engaged in the council. At what point do we say that it is simply not worth it, that this body has been so delegitimized that we would perhaps be better off calling for a complete boycott?

**Le sénateur Munson :** Vous n'avez pas eu le temps de parler des pays que vous avez énumérés — Cuba, la Corée du Nord, l'Ouzbékistan, le Zimbabwe et l'Iran — et de leur violation des droits de la personne. Quelles pressions Freedom House, un comité sénatorial canadien et d'autres groupes peuvent-ils réellement exercer sur de tels régimes pour provoquer des changements? Nous parlons beaucoup, mais comment pouvons-nous faire pression?

**Mme Schriefer :** Il y a manifestement différentes façons d'aborder la question. Chaque pays a des relations bilatérales avec d'autres pays, et certains pays ont plus de points de pression que d'autres. Par exemple, il est intéressant de voir qu'en Ouzbékistan, les États-Unis ont suivi les conseils de la communauté des droits de la personne et ont insisté pour qu'une enquête indépendante au sujet des droits de la personne soit tenue au sujet d'Andijan. En raison de leur intransigeance, les États-Unis ont perdu beaucoup d'influence dans ce pays, même s'ils semblent actuellement tentés de rétablir des relations. Il est évident que chaque pays doit évaluer ce que pourraient être les points de pression des pays avec lesquels ils entretiennent des relations bilatérales, mais en réalité, ils n'ont souvent pas la capacité d'agir individuellement; c'est pourquoi, en dépit de toutes ces lacunes, un organisme multilatéral comme les Nations Unies se doit d'agir de concert avec les autres pays. Nous ne pouvons pas dire du conseil qu'il comporte des lacunes ou que sa situation est désespérée. En fait, compte tenu de la composition du conseil et de la majorité des démocraties qui détiennent des sièges, je ne vois pas pourquoi il ne fonctionnerait pas mieux, si ce n'est du fait que nous n'avons pas été suffisamment adroits en travaillant en groupe avec les autres démocraties pour faire avancer les bonnes questions.

**Le sénateur Jaffer :** Merci de votre exposé. C'était très utile. J'ai une question qui fait suite à ce que le sénateur Munson disait.

Tous s'entendent pour dire que la conférence de Durban a causé de la destruction. Elle n'a pas fait avancer la question du racisme; en fait, elle l'a fait reculer et a divisé les groupes qui travaillaient ensemble. Personne ne souhaite revoir un tel processus.

Ce qui me préoccupe, c'est ce qui se passera si nous nous retirons. Je suis certaine que Freedom House y a pensé. Ce qui m'inquiète toujours, c'est que si on se retire d'un processus, on laisse les gens derrière. Ensuite, il n'y a plus de systèmes de freins et contrepoids. On ne siège pas autour d'une table pour faire entendre sa propre voix. Y a-t-il deux groupes de dialogue, alors? Est-ce que cela sera utile? J'aimerais savoir ce qui devrait se produire, selon Freedom House.

**Mme Schriefer :** C'est une question difficile. Nous nous sommes demandé s'il fallait continuer à pousser notre gouvernement et d'autres gouvernements à demeurer engagés dans le conseil. À quel moment devons-nous simplement commencer à dire que ça ne vaut pas la peine, qu'un organisme n'est plus légitime et qu'il vaudrait mieux favoriser un boycott complet?



As you say, what is the alternative then? Where do you go? That is particularly true when human rights defenders and individual victims are in countries that are not party to other mechanisms; they do not have other places they can go to have a hearing of their issues. That brings us back to the point that there is no viable alternative, at least at this time. The council is the only global mechanism for addressing the issues of many human beings in the world. Therefore, as much as it is not functioning well, we do not see a point in the near future where we will say it is not worth it.

Having said that, though, there is a line at which a body is completely delegitimized, and I want to note that in the past, looking back in history to UNESCO, for instance, there was a time when Freedom House did call for a boycott and called for our government not to be a party to that, as it was pressing for national press issues that basically would get rid of the idea of free expression and a free press. At that point, we felt it was no longer worth it to engage with that body.

We are not there yet with the overall Human Rights Council, but I do feel like Durban created that kind of level of illegitimacy that it is not worth working there. I do not know what the best alternative is to move forward on these important issues.

Obviously, you have the various covenants and the treaty that was specifically set up to look at this issue. Perhaps that is a mechanism that makes more sense.

**Senator Jaffer:** Your country is one of the largest democratic countries, and there is an effect when a country like yours does not engage in the Human Rights Council; you have already said that very articulately so I will not repeat it. Can we perhaps get some suggestions from you as to what role Canada can play in encouraging your government to be more of a participant?

**Ms. Schriefer:** It is not just the administration. We lack broad support for the Human Rights Council in our Congress. There have been multiple hearings like this one. There are quite a few skeptics, and I do think it is incredibly useful for other governments to stand up and say, "Hey, listen, it actually has hurt our ability to function at the council without you being there." I think they need to hear that not just from the NGOs but from our allies. There is a real sense among many members of our Congress, certainly among the administration, that their presence on the council at this particular point in time would not be useful, and it is important for Canada and others to tell them otherwise.

**The Chair:** When the new Human Rights Council was set up, I heard that one way to clear the air was to have United States step aside so that the council was not so polarized around Cuba and Israel and that other countries should in alliance take the lead

Comme vous l'avez dit, quelle serait alors l'autre possibilité? Que faisons-nous? C'est particulièrement vrai lorsque les défenseurs des droits de la personne et les victimes sont dans les pays qui ne participent à aucun autre mécanisme; ces personnes n'ont alors nulle part où se tourner pour que leurs problèmes soient entendus. Cela nous ramène à la conclusion selon laquelle il n'y a pas de solution viable, du moins pour l'instant. Le conseil est le seul mécanisme mondial qui permet de s'attaquer aux problèmes auxquels font face de nombreux êtres humains partout dans le monde. Par conséquent, même s'il ne fonctionne pas tellement bien, nous ne pensons pas pouvoir dire bientôt que ça n'en vaut pas la peine.

Cela dit, par contre, il survient un moment où un organisme a complètement perdu toute légitimité; je veux souligner que dans le passé, si on retourne jeter un coup d'œil sur l'histoire de l'UNESCO, par exemple, à une certaine époque, Freedom House favorisait un boycott et a demandé à notre gouvernement de ne plus en faire partie, puisque l'organisation cherchait à faire avancer les questions de presse nationale qui auraient à toute fin pratique éliminer l'idée de liberté d'expression et de liberté de presse. À cette époque, nous considérions qu'il ne valait plus la peine de faire partie de cet organisme.

Nous n'en sommes pas encore là avec le Conseil des droits de l'homme, mais je pense que la conférence de Durban a donné lieu à une certaine illégitimité, de sorte qu'il ne vaut pas la peine d'y travailler. Je ne sais pas ce que serait la meilleure solution pour faire avancer ces questions importantes.

Bien entendu, il y a différentes conventions et le traité qui a été établi précisément pour se pencher sur cette question. Peut-être ce mécanisme est-il plus logique.

**Le sénateur Jaffer :** Votre pays est l'une des plus grandes démocraties, et lorsqu'un pays comme le vôtre ne participe pas au Conseil des droits de l'homme, il y a des conséquences; vous l'avez déjà exprimé clairement, et je ne le répéterai pas. Avez-vous des suggestions au sujet du rôle que le Canada devrait jouer pour encourager votre gouvernement à participer davantage?

**Mme Schriefer :** Il ne s'agit pas seulement de l'administration. Notre Congrès en général n'appuie pas suffisamment le Conseil des droits de l'homme. Il y a eu de nombreuses audiences comme celle-ci. Il y a un bon nombre de sceptiques, et je pense qu'il est extrêmement utile que les autres gouvernements se lèvent et disent : « Écoutez, vous n'êtes pas là, et votre absence nuit à la capacité du conseil de fonctionner. » Je pense qu'ils doivent l'entendre, pas seulement de la part des ONG, mais également de la part de nos alliés. Les membres de notre Congrès, et en particulier l'administration, ont réellement l'impression que leur participation au conseil ne serait pas utile pour l'instant, et il est important que le Canada et les autres pays leur disent le contraire.

**La présidente :** Lorsque le nouveau Conseil des droits de l'homme a été créé, j'ai entendu dire qu'une bonne façon d'éclaircir les choses serait de convaincre les États-Unis de se retirer afin que le conseil ne se concentre pas uniquement sur

because of the numbers being so few. Are you saying now that they should not have made that judgment?

**Ms. Schriefer:** In our view, and this is also the feedback I have heard from other governments, not having the U.S. there has hurt the council's ability to work. If I may be crass, it may be for no other reason than that the U.S. served as a good pounding board for many of those negative countries, whereas now countries like Canada have to take the brunt of that abuse. Frankly, it is a bit easier for the U.S. to take that abuse. "Bridge builders", I think, was the term used in the committee, which is a very good word. Bridge builders like Canada, Norway and other countries can do some important work behind the scenes. That is not to say that I think that Canada should be making different decisions regarding resolutions. Absolutely, Canada has been voting the right way and should continue to do so, but with the U.S. on board, it would be easier for the U.S. to take a lot of the heat from some of the countries that are pushing back.

**Senator Jaffer:** You brought up a point that I have been struggling with; I was Canada's envoy to Darfur for many years, and that issue is close to my heart. Why do you think the council succeeded in acting on Burma? Did Burma not have the blocs to support it? Something worked on Burma and it does not work for Darfur. I would like your opinions on that.

**Ms. Schriefer:** I did not analyze the specific votes by countries that helped to make Burma happen. It would be useful to do that. I should point out that we do not have a permanent office in Geneva, so we are not as plugged in to the behind-the-scenes action as perhaps even your own mission there was. My suspicion is that much of the difficulty on the Darfur resolution, for instance, was led by the Africa group, for better or worse.

Sometimes I am astounded, because many of the countries within the Africa group would have it within their interests to have seen strong action taken there. The Algerian leadership was very strong and aggressive as the head of the Africa group, and my suspicion, not based in fact or research, is that you did not have that kind of opposition when it came to Burma.

I also wonder if the upcoming Olympics in China and the heightened attention being paid to China, and particularly China's role in supporting countries like Burma and Sudan, may have lessened China's opposition to the resolution that was taken on Burma.

**Senator Poy:** Can you clarify for me what Freedom House does and how it works with the council, if it does?

**Ms. Schriefer:** By American standards, Freedom House is quite an old organization. We were set up in 1941 by Eleanor Roosevelt and a bipartisan group of individuals who felt that Americans and anyone living in freedom have a moral obligation to help those

Cuba et Israël; une alliance formée d'autres pays devait prendre l'initiative en raison du petit nombre de pays. Nous dites-vous qu'on n'aurait pas dû faire cela?

**Mme Schriefer :** Selon nous, et c'est également ce que j'ai entendu de la part des autres gouvernements, l'absence des États-Unis a nui à la capacité du conseil de fonctionner. Permettez-moi d'être franche; c'est peut-être simplement parce que les États-Unis constituent un bon bouc-émissaire pour bon nombre de ces pays négatifs, tandis que maintenant, c'est le Canada qui doit essuyer les coups. Honnêtement, il est plus facile pour les États-Unis d'accepter ces abus. « Bâtisseurs de ponts » était, je pense, le terme utilisé par le comité, et c'est un très bon terme. Les bâtisseurs de ponts comme le Canada, la Norvège et d'autres pays peuvent abattre du travail important en coulisse. Je ne veux pas dire que le Canada doit selon moi prendre des décisions différentes au sujet des résolutions. Le Canada a absolument pris de bonnes décisions lors des votes et doit continuer de la faire; mais si les États-Unis étaient présents, il serait plus facile pour eux d'encaisser une partie des coûts de certains des pays qui ruent dans les brancards.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez mentionné une question que j'ai de la difficulté à comprendre; pendant de nombreuses années, j'étais l'envoyé du Canada au Darfour, et cette question me tient à cœur. Selon vous, pourquoi le conseil a-t-il réussi à agir au Myanmar? Le Myanmar n'avait-il pas les moyens de l'appuyer? Il y a quelque chose qui a bien fonctionné au Myanmar mais qui ne fonctionne pas au Darfour. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Mme Schriefer :** Je n'ai pas analysé chaque vote des pays qui ont contribué aux mesures prises au Myanmar. Cela pourrait être utile. Je dois souligner que nous n'avons pas de bureau permanent à Genève, de sorte que nous ne savons pas ce qui se passe en coulisse autant que votre propre mission là-bas. Je soupçonne qu'une grande partie des difficultés liées à la résolution du conflit au Darfour, par exemple, provenait du groupe des pays africains, que ce soit pour le meilleur ou pour le pire.

Je suis parfois étonnée parce que bon nombre de pays du groupe africain auraient intérêt à ce que des mesures radicales soient prises là-bas. Le leader algérien dirigeait le groupe des pays africains de façon très solide et agressive, et je soupçonne, sans me fonder sur des faits ni des recherches, que dans le cas du Myanmar, on ne faisait pas face à une telle opposition.

Je me demande également si les prochains Jeux olympiques en Chine et l'attention accrue portée à la Chine, et en particulier le rôle du pays qui appuie des pays comme le Myanmar et le Soudan, auraient pu affaiblir l'opposition de la Chine à la résolution prise au sujet du Myanmar.

**Le sénateur Poy :** Pouvez-vous préciser ce que fait Freedom House et comment l'organisation fonctionne avec le conseil, le cas échéant?

**Mme Schriefer :** Selon les normes américaines, Freedom House est une vieille organisation. Elle a été créée en 1941 par Eleanor Roosevelt et un groupe bipartisan d'individus qui croyaient que les Américains et quiconque vit en liberté ont l'obligation morale



around the world whose freedom is imperilled in some way. That has stayed our mission goal throughout our 60-plus years of existence.

We are unique, I would say, among human rights organizations in that we fiercely maintain a bipartisan board. You will see individuals on our board who are quite conservative and others who are quite liberal, and they are simply united in this common belief that freedom matters.

In regard to our work, we are first and foremost an advocacy organization. We were founded to pressure the United States to have a foreign policy that incorporates the spread of freedom and democracy as much as possible. We are also a bit of a think tank. We have a whole research and publications division that produces analysis and research that examine the state of freedom, and those publications were intended to be tools to help us do a better job at our advocacy.

Our organization works on the ground in a number of countries around the world to try to help activists and human rights defenders and to provide them with direct support. At times we can provide only moral support, but at other times we can do more.

With regard to our work with the council, I would say that our most important task is to bring to Geneva as part of our delegation activists and defenders from different parts of the world who would not otherwise have access to the Human Rights Council, so that they meet with the special rapporteurs and representatives, participate in and witness the plenaries and try to make use of the only global mechanism for the protection of human rights.

In the past couple of years, we have been a bit more active in evaluating the functioning of the council and lobbying democracies to get their act together to get the council back on track. Again, the numbers are there, so we should be able to do so.

**Senator Poy:** How is Freedom House funded?

**Ms. Schriefer:** We are funded through a combination of public and private resources. Our programs out of our field offices and the type of work I described in working with activists are primarily funded by the U.S. government as well as by other democratic governments — the Dutch, the British and the Australians have all given us grant money to run our various field programs. Our research and publications are mainly funded by private foundations and individuals. Of course, our advocacy is entirely funded by private foundations and individuals.

**Senator Poy:** Your organization is based in the U.S. Do you have any equivalent in other countries?

**Ms. Schriefer:** We have a mini-office, if you will, in Budapest, which we call Freedom House Europe. It duplicates all of our advocacy, research and programming. Certainly, other

d'aider ceux dont la liberté est mise en danger d'une façon ou d'une autre partout dans le monde. Au cours de nos 60 années d'existence, c'est demeuré notre mission et notre objectif.

Je dirais que nous sommes uniques parmi les organisations de défense des droits de la personne, puisque nous conservons féroceement un conseil bipartisan. Il est composé d'individus assez conservateurs de même que de personnes plutôt libérales, et tous sont unis, plutôt simplement, par leur croyance commune selon laquelle la liberté est importante.

Quant à nos activités, nous sommes d'abord et avant tout une organisation qui s'occupe de la défense des droits. L'organisation a été fondée pour exercer des pressions sur les États-Unis afin que leur politique étrangère inclue le plus possible la promotion de la liberté et de la démocratie. Nous sommes aussi en quelque sorte un centre d'analyse. Nous avons une division entière qui se consacre à la recherche et à la publication de divers documents d'analyse et de recherche qui examinent la conjoncture en matière de liberté. Ces publications visaient à nous servir d'outils pour mieux remplir notre rôle de défenseur.

Notre organisation travaille sur le terrain dans certains pays pour aider les militants et les défenseurs des droits de la personne en leur offrant un appui direct. Dans certains cas, nous devons nous borner à un appui moral mais dans d'autres cas, nous pouvons faire davantage.

Quant à notre travail avec le conseil, je dirais que notre tâche la plus importante est d'inclure dans la délégation que nous dépêchons à Genève des militants et des défenseurs de diverses parties du monde qui, autrement, n'auraient pas accès au Conseil des droits de l'homme. Ainsi, cette délégation rencontre les représentants et les rapporteurs spéciaux, participe aux plénaires et les observe et essaie d'utiliser le seul mécanisme qui existe à l'échelle mondiale pour la protection des droits de la personne.

Au cours des dernières années, nous avons été un peu plus actifs s'agissant d'évaluer le fonctionnement du conseil et de faire du lobbying dans les démocraties afin qu'elles se liguent pour remettre le conseil dans le droit chemin. Je le répète, nous sommes déjà assez nombreux, nous devrions pouvoir y parvenir.

**Le sénateur Poy :** Comment Freedom House est-elle financée?

**Mme Schriefer :** Nous recevons à la fois des fonds publics et des fonds privés. Nos programmes dans nos bureaux et sur le terrain et le genre d'activités dont j'ai parlé auprès des militants sont financés par le gouvernement des États-Unis et par d'autres gouvernements démocratiques — ceux des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne et de l'Australie nous ont donné des fonds pour mener à bien nos divers programmes sur le terrain. Notre recherche et nos publications sont essentiellement financées par des fondations privées et des particuliers. Bien sûr, notre activité de défense est financée entièrement par des fondations privées et des particuliers.

**Le sénateur Poy :** Votre organisation a sa base aux États-Unis. Y a-t-il l'équivalent dans d'autres pays?

**Mme Schriefer :** Nous avons un minibureau, si l'on peut dire, à Budapest, que nous nommons Freedom House Europe. Il reprend toutes nos activités de défense, de recherche et de programmation.

organizations do at least some of the components of our work. Many of them do research and analysis while others do the kind of programming that we do, and of course there are other advocacy organizations. However, we do not know of any organizations, even here in the U.S., that do all three of those things.

**Senator Poy:** How effective do you think the UPR process can be? What kind of teeth does it have?

**Ms. Schriefer:** The way it has been structured has limited its capacity to be as effective as it could have been. Canada strongly pushed for the UPR, which was the right thing to do, but it also pushed for the sort of teeth within the UPR that would make it effective. It pushed for more frequent reviews of countries. Now, it seems that every four years a country might be reviewed. The whole process of who does the review has been greatly weakened by having a random selection of three member countries. It would have been far stronger to have independent experts involved in that panel — at least the UN's own expert, the special procedures, the special rapporteurs — for the three-hour oral review process. Independent experts have no ability to engage in that discussion, so it is left to the plenary sessions.

I am quite concerned that the countries deserving strong scrutiny will use a weakened, watered-down UPR process to contradict the more rigorous review that can already exist either by the special procedures or in the various treaty bodies. It has not taken place yet, so we will have an opportunity to see in April. Obviously, precedent is hugely important in a bureaucracy like the UN. It is critical that Canada, other democracies and the NGOs get their act together to ensure that this process becomes meaningful.

**Senator Oliver:** I have three questions. First, when you were making your presentation, you said that bloc voting is crippling the council. What is at the root of that bloc voting? What is Freedom House doing about it, and what you can do about it?

Second, you said that the elections are coming up in May and that 10 to 15 countries will be changing. What is Freedom House doing on the ground to try to ensure that some right-thinking countries get on the council?

Third, you said that Congress is highly skeptical about the council. You said they do not feel that their presence would be too useful. In your view, having talked to a number of members in Congress and having had them on your board, what is at the root of their skepticism?

**Ms. Schriefer:** I will begin with the first question on bloc voting patterns. You know the debates that go back decades over whether there is a bias toward the Northern tier or Western-oriented democracies versus the developing countries. The leadership of many of the regional organizations — the Africa group, the Asia group of countries, some of the

Assurément, d'autres organisations prennent en main certaines des composantes de notre activité. Nombreuses sont celles qui font de la recherche et de l'analyse tandis que d'autres offrent le genre de programmes que nous offrons et, bien entendu, il y a d'autres organisations de défense. Toutefois, que nous sachions, il n'y a pas d'autres organisations, même ici aux États-Unis, qui regroupent les trois composantes de notre activité.

**Le sénateur Poy :** Jusqu'à quel point le processus des rapports défavorables est-il efficace? Est-il musclé?

**Mme Schriefer :** La structure même du processus limite sa capacité d'être aussi efficace qu'il aurait pu être. Le Canada a préconisé fermement le recours aux rapports défavorables, et cela à juste titre, mais il a réclamé en même temps qu'il comporte les caractéristiques de fermeté qui le rendraient efficace. Le Canada a réclamé des examens plus fréquents des divers pays. Toutefois, il semble qu'il y a possibilité qu'un pays soit examiné tous les quatre ans. Le choix au hasard des trois pays qui mèneront à bien le processus nuit grandement aux résultats. Ils auraient été beaucoup plus solides si des experts indépendants avaient été choisis pour ce groupe — du moins le propre expert des Nations Unies, les rapporteurs spéciaux et les procédures spéciales — pour l'examen oral qui dure trois heures. Les experts indépendants n'ont pas la possibilité de participer à cette discussion, si bien qu'il ne reste plus que les plénières.

Je m'inquiète vivement que les pays qui mériteraient d'être examinés de près brandissent ce processus affaibli et dilué de rapports défavorables pour démentir les examens plus rigoureux qui existent déjà en vertu de procédures spéciales ou qui sont effectués par divers organes de suivi des traités. Comme nous n'avons pas encore de résultats, nous aurons l'occasion de nous renseigner en avril. Manifestement, les précédents ont une immense importance dans une bureaucratie comme les Nations Unies. Il est crucial que le Canada, les autres démocraties et les ONG s'unissent pour garantir que ce processus devienne pertinent.

**Le sénateur Oliver :** Je vais vous poser trois questions. Tout d'abord, dans votre exposé, vous avez dit que le regroupement des votes paralyse le conseil. Qu'est-ce qui sous-tend ce type de vote? Que fait Freedom House à ce propos et que pouvez-vous faire?

Deuxièmement, vous avez dit qu'au mois de mai on prévoyait des élections et que de 10 à 15 pays allaient céder leur place. Que fait Freedom House sur le terrain pour garantir que des pays progressistes soient choisis pour siéger au conseil?

Troisièmement, vous avez dit que le Congrès américain entretenait de sérieuses réserves à l'égard du conseil. Vous avez dit qu'il n'estime pas que la présence des Américains serait de quelque utilité. À votre avis, après avoir parlé à certains représentants au Congrès, et avoir reçu leur appui, pouvez-vous expliquer le motif du scepticisme?

**Mme Schriefer :** Je vais commencer par répondre à votre question quant aux configurations des votes regroupés. Vous connaissez bien le débat qui remonte à des dizaines d'années quant à savoir s'il y a subjectivité à l'égard des pays de l'hémisphère Nord ou encore des démocraties occidentales ou encore à l'égard des pays en développement. Les dirigeants d'un



membership countries like the Organisation of The Islamic Conference — are doing really smart politicking. They are convincing their members that the Western or Northern countries are out to get them and that they should be unified in their approaches. Simply, they are doing a better job than we are doing. I do not know what more to say about that.

What are we doing about it? Well, we are not doing enough. Clearly, we do not have enough resources to devote to it. However, the approach by Canada and what we are recommending is the right approach. The UPR, for instance, was an excellent idea because it forces all of the countries to be reviewed, making it difficult to say that only certain countries are being put up for scrutiny. That was a brilliant strategy. We just have to ensure, because the devil is in the details, that it works in the way that it should work and that there is a serious review.

It is important to have a serious review, even of those countries that we put in the "free category" at Freedom House. Democracy is an ongoing work in progress. Clearly, as the U.S. has shown since September 11, you have to ensure that your mechanisms of checks and balances are working.

Freedom House is getting ready to put out a full-length book report on the state of freedom in the U.S.; that will be released next month. There are some real concerns about our state of democracy. It is important that we review them and that other countries review them. Making sure that your house is in order at home can only help to dissuade the kind of bloc voting that we are seeing at the UN.

Canada has one of the best records of putting its house in order, which is why I said with absolute sincerity that it is truly in a position to begin to persuade some of those countries that should not be voting according to the bloc on some of these issues and that have other interests.

Regarding the election process, we have tried to reach out to countries that have pretty good human rights records and encourage them to run for seats on the council if they are eligible to do so at a particular time or to make sure that they do not vote for countries that have bad records. It is not an easy job. We do not have an office in Geneva, so we have to think about when we can afford to spend the resources to go there. During one of my trips last year, I went met with a number of the embassies. Several ambassadors said things to me like, "Oh, you sweet girl. Of course Belarus will be elected to the council. Why are you worrying yourself over this? Just start preparing your advocacy strategy for when it happens."

I replied, "I do not accept that Belarus will get elected to the council, actually. There are plenty of other countries in the East European bloc that should be running for that position. "As it happened, and we counted very few victories last year, Belarus did

grand nombre d'organisations régionales — le groupe africain, le groupe de pays asiatiques, certains des adhérents à l'organisation de la conférence islamique — ont une politique très fûtée. Ils convainquent leurs adhérents que l'Ouest ou les pays de l'hémisphère Nord sont là pour les écraser et qu'ils devraient donc faire front commun. On peut dire qu'ils ont plus de succès que nous. Je ne sais pas quoi vous dire de plus à ce propos.

Que faisons-nous? Eh bien, nous ne faisons pas assez. Manifestement, nous n'avons pas assez de ressources à consacrer à cette activité. Toutefois, l'attitude du Canada, que nous préconisons, est la bonne. Par exemple, le processus de rapports défavorables était une excellente idée car il force tous les pays à se prêter à un examen, ce qui fait taire la critique voulant que seuls certains pays doivent s'y soumettre. C'est une brillante stratégie. Nous devons nous assurer, car les détails se révéleront importants, que cette stratégie fonctionne à bon escient et que l'examen se fait avec sérieux.

Il importe de procéder à des examens sérieux, même s'agissant de pays que Freedom House met dans la catégorie des pays libres. La démocratie est une notion en perpétuelle évolution. Assurément, comme les États-Unis l'ont démontré depuis le 11 septembre, il faut veiller à ce que les mécanismes de freins et de contrepoids fonctionnent.

Freedom House s'apprête à présenter un rapport circonstancié sur l'état de la liberté aux États-Unis. Il sera publié le mois prochain. Il contient des inquiétudes véritables concernant l'état de notre démocratie. Il est important que nous nous y attardions et que d'autres pays le fassent également. Nous assurer que les choses se font correctement chez nous ne peut qu'aider à dissuader les pays qui se regroupent pour voter aux Nations Unies.

Le Canada est l'un des pays qui a le plus fait pour veiller à ce que les choses se fassent correctement chez lui. C'est pourquoi j'étais absolument sincère quand j'ai dit que le Canada était très bien placé pour entreprendre de persuader certains de ces pays qui se regroupent pour voter sur ces questions et qui poursuivent d'autres intérêts, de ne pas le faire.

Pour ce qui est des élections, nous avons essayé de sensibiliser des pays qui ont un assez bon dossier en matière de droits de la personne et de les encourager à se porter candidats à un siège au Conseil, dans la mesure où ils y sont admissibles, à défaut de quoi nous essayons de nous assurer qu'ils ne voteront pas avec les pays dont le dossier est mauvais. Ce n'était pas tâche facile. Nous n'avons pas de bureau à Genève si bien qu'il nous faut calculer les ressources nécessaires pour envoyer des gens là-bas. Pendant mon voyage, l'an dernier, je me suis rendue dans certaines ambassades. Bien des ambassadeurs m'ont dit ceci par exemple : « Oh, ma chère, bien entendu le Bélarus va être élu au conseil. Pourquoi vous faites-vous du souci à ce propos? Préparez tout simplement votre stratégie de défense pour pouvoir la mettre en œuvre le moment venu. »

Je répondais : « Je refuse d'accepter que le Bélarus sera élu au conseil, en fait. Il y a quantité d'autres pays d'Europe de l'Est qui devraient briguer ce siège. » Il se trouve, et cela fait partie des quelques victoires que nous avons remportées l'année dernière,

not get elected to the council. That kind of outreach needs to be done. We held an event last year together with UN Watch to draw attention to this issue. It received a lot of press coverage, and we will do the same this year.

With respect to the root of the anti-UN thinking in the U.S. government, you have seen a government that thinks it can act far more effectively unilaterally than it actually can. Clearly, the UN is beset with all of the flaws of any political, inclusive body, and those flaws are used as an excuse by certain people who would prefer not to have to engage in the kind of tough, diplomatic work that is necessary but would like simply to stand back and call the UN council a failure rather than invest time and resources into it. We disagree with them and try to point out that Congress itself is a political body whose members often do not get along well with their colleagues and sometimes have very different opinions on issues. Nonetheless, it does not stop them from running; it just encourages them to be better politicians.

**Senator Oliver:** Those are three great answers. Thank you very much.

**Senator Lovelace Nicholas:** What do you think the future of the council is?

**Ms. Schriefer:** There is still hope for the council, which is why we are still saying that countries should engage more. We have not yet reached the point where we think countries should pull out. However, if the UPR process becomes a farce, that spells bad news for the Human Rights Council.

We feel positive about the special procedures, which are the most effective mechanism that the council has at its disposal right now. On the other hand, they have been weakened, and we lost two of the best and most important country-specific special procedures last year. They will continue to be attacked, and frankly, it all depends on the actions and the will of the democratic countries that dominate membership on the council and whether or not they are willing to work together.

**The Chair:** When the council was put together, we gave them the policy role, which is political. That is the working of the council and the UPR. We also have the administration of all the treaties, and those have been put under the UN High Commissioner for Human Rights. Was that a wise separation?

Would you comment on the role of the UN High Commissioner for Human Rights and what her role should be to encourage the functioning of the council? When we were there

que le Bélarus n'a pas été élu au Conseil. Ce travail de rayonnement doit être accompli. Nous avons organisé une manifestation l'an dernier avec UN Watch pour attirer l'attention sur ce problème. La couverture médiatique a été énorme et nous allons faire la même chose cette année.

Pour ce qui est des motifs qui expliquent que le gouvernement des États-Unis n'est pas bien disposé à l'égard des Nations Unies, je dirais que nous sommes face à un gouvernement qui estime qu'il peut agir beaucoup plus efficacement unilatéralement qu'il peut le faire en fait. Manifestement, l'Organisation des Nations Unies souffre de toutes les déficiences que n'importe quel organe politique de regroupement présente et ces déficiences servent de prétextes à certains qui préfèrent ne pas entreprendre le travail diplomatique ardu qui est nécessaire mais qui aimeraient tout simplement se démarquer et qualifier le conseil des Nations Unies d'échec refusant d'investir temps et ressources en vue de sa réussite. Nous ne sommes pas de cet avis et nous essayons de faire valoir que le Congrès lui-même est un organe politique dont les membres très souvent ne s'entendent pas entre collègues et ont parfois des opinions très divergentes sur les enjeux. Néanmoins, cela n'empêche pas cet organe de fonctionner. La situation encourage tout simplement les représentants au Congrès de se montrer de meilleurs politiciens.

**Le sénateur Oliver :** Vous m'avez donné trois excellentes réponses. Merci.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Que pensez-vous que sera l'avenir du conseil?

**Mme Schriefer :** Il y a encore de l'espoir pour le conseil et c'est pourquoi nous ne cessons de dire que les pays devraient s'impliquer davantage. Nous n'avons pas encore atteint le point où nous estimons que les pays devraient s'en retirer. Toutefois, si le processus de rapports défavorables tourne à la blague, ce sera de mauvais augure pour le Conseil des droits de l'homme.

Nous avons de bons sentiments à l'endroit des procédures spéciales, car c'est le mécanisme le plus efficace que le Conseil ait à sa disposition pour l'instant. Par ailleurs, ces procédures ont été affaiblies car nous avons perdu deux des meilleures et des plus importantes procédures spéciales relatives à un pays l'année dernière. On continuera de les critiquer et franchement, tout dépend de ce que feront et de ce que voudront les pays démocratiques qui sont majoritaires au conseil et tout dépendra de leur volonté éventuelle de travailler ensemble.

**La présidente :** Quand le conseil a été créé, nous lui avons confié un rôle d'orientation, ce qui est politique. Voilà donc pour le fonctionnement du conseil et du processus des rapports défavorables. Il y a par ailleurs l'administration de tous les traités et cela a été confié à la commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme. A-t-on eu raison de procéder à cette dichotomie?

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez du rôle de la haut-commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme et quel rôle éventuel elle devrait jouer pour encourager le fonctionnement



for our meetings, the UN commissioner said that the council is the political arm and not her issue. How does one square all of that?

**Ms. Schriefer:** When we testified before our own Congress last year, we talked about the need to put pressure on the High Commissioner for Human Rights, particularly because we are concerned that she seems to be taking the position that she does not have the ability to influence what is taking place at the council. I do not agree with that, and most people who have evaluated that particular role do not agree with it either. There needs to be more pressure put on her to play a more active and engaged role with the council.

I would also note that she made some statements to the media earlier this year — in January, I believe, although it might have been in December — about the fact that the sixtieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights was coming up on December 10, and she emphasized that her office would be stressing, in particular, the economic and social aspects of that, which also gives me a bit of pause for concern. Clearly, we think that the political rights and the civil liberties are equally as important, if not more so, than those other types of positive rights.

Our sense is that we would like to see the high commissioner be more active and take a stronger role.

**The Chair:** You have mentioned China and you have mentioned the blocs. Do you see any difference emerging in the way India, Brazil and some other Latin American countries are approaching the council as opposed to the way they approached the commission?

**Ms. Schriefer:** We continue to be a bit disappointed in some of the democracies like India. I will not comment on Brazil's voting record because I am not as familiar with it. We certainly have followed South Africa's, which we find to be extraordinarily disappointing on many levels.

India is interesting because at the same time that it seems not to be voting in the way that we would promote, on the other hand, it donated quite a bit of money to the United Nations Democracy Fund in its first year, and it has recently expressed support for this new handbook for diplomats that would encourage diplomats to engage in the kind of diplomacy that supports human rights. We get mixed messages from India, but if it could be encouraged to vote the right way more often, it could effect a big change at the council.

**Senator Munson:** We had recommended a Canadian ambassador for human rights in our report. I guess there are other ambassadors for human rights in France, Spain, the Netherlands and Sweden. Do you believe in an ambassador that would highlight the role of each country in this exercise?

du conseil? Quand nous l'avons rencontrée, la commissaire des Nations Unies nous a dit que le conseil était l'aile politique et que cela ne la concernait donc pas. Que doit-on conclure de tout cela?

**Mme Schriefer :** Quand nous avons témoigné devant notre propre Congrès, l'année dernière, nous avons évoqué le besoin d'exercer des pressions auprès de la haut-commissaire de l'ONU pour les droits de l'homme, en particulier parce que nous craignons qu'elle semble estimer ne pas être en mesure d'influencer les activités du conseil. Quant à moi, je ne suis pas d'accord et la plupart des gens qui ont évalué le rôle particulier qu'elle doit assumer sont du même avis que moi. Il faut qu'on exerce des pressions plus fortes auprès d'elle pour qu'elle assume un rôle actif et engagé auprès du conseil.

Je voudrais également signaler qu'elle a fait des déclarations plus tôt cette année dans les médias — en janvier, je pense, quoique c'était peut-être en décembre — sur le fait que le 10 décembre prochain, nous célébrerons le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et elle a bien dit que son bureau allait mettre l'accent, en particulier, sur les aspects économiques et sociaux de cette déclaration, ce qui me cause un peu de souci. Manifestement, nous pensons que les droits politiques et les libertés civiles sont d'une importance égale, sinon supérieure, à ces autres types de droits positifs.

Selon nous, il serait préférable que le haut-commissaire joue un rôle plus actif et soit plus ferme.

**La présidente :** Vous avez évoqué le cas de la Chine et celui des alliances. S'agissant de l'Inde, du Brésil et de certains pays d'Amérique latine, voyez-vous une différence dans la façon dont ces pays abordent le conseil, comparativement à la commission?

**Mme Schriefer :** Nous continuons d'être un peu déçus par l'attitude de certaines démocraties comme l'Inde. Je m'abstiendrai de parler de la façon de voter du Brésil car je ne suis pas très au fait de ce dossier. Nous avons certainement suivi le cas de l'Afrique du Sud que nous trouvons absolument décevant à bien des égards.

Le cas de l'Inde est intéressant car même si ce pays ne semble pas voter selon ce que nous préconisons, par ailleurs, il a versé une somme assez considérable au Fonds des Nations Unies pour la démocratie, pendant la première année, et l'Inde a récemment donné son appui au nouveau manuel à l'intention des diplomates qui encourage ces derniers à appuyer les droits de l'homme dans leur mission. Les messages en provenance de l'Inde sont confus mais si nous pouvions l'amener à voter dans le bon sens plus souvent, cela produirait un énorme changement au conseil.

**Le sénateur Munson :** Dans notre rapport, nous avons recommandé qu'on nomme un ambassadeur canadien pour les droits de la personne. Je pense que d'autres pays en ont nommé, notamment la France, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suède. Adhèrez-vous à l'idée d'un ambassadeur qui mettrait en lumière le rôle de son pays dans cette entreprise?

**Ms. Schriefer:** It was an interesting recommendation, and I have met with the French ambassador for human rights and talked to him about his position and why it was created and why they seem to think it was a necessary position to create within the French system. It depends on the country.

I also read your government's response to the report, including that recommendation. I do not know enough about how your different positions relate to one another and whether this particular position would be useful in your system.

I can tell you that Freedom House did recommend that the U.S. create a position, at least, of a special envoy for human rights, but that was partly because the U.S. had refused to run for a seat on the council, and we felt that having some type of position that was dedicated would bring a higher profile than our ambassador in Geneva was able to have, not being an actual member of the council.

I have seen it work in other governments. You mentioned the Dutch and the French, and they are the ones I am most familiar with. They seem to have found an effective way of bringing together the multiple parties who should care about human rights and they try to coordinate their efforts better. I do not know enough about the Canadian system to say whether that would be a benefit in your case, but with the work of your government on the council, you have been the stars of the council over this past year, in our estimation.

**Senator Munson:** We are a bipartisan Senate committee of Liberals and Conservatives, but there is a Conservative government today. I leave it at that. We will just keep pressuring this government and whatever government is in power, because in the Senate we can get along here.

In your statement, you said, in a nutshell, that the council has served as a mechanism to repeatedly censor Israel while virtually ignoring every other human rights abuse occurring in the world today, and you talked about 14 of the 15 country-specific resolutions.

Let us fast-forward one year from now, and we are having a chat, and this repeats itself for one more year. I am just wondering how it can have any legitimacy at all.

**Ms. Schriefer:** I would wonder that as well. If the response to Burma had not happened in the rather positive way, I do not know that I would be continuing to encourage engagement with the council.

I will say this. Clearly, it was unfortunate that the outbreak of hostilities between Israel and Hezbollah forces in Lebanon took place right at the time this council was shaping up. That generated much of this frenzied activity and the focus on Israel. However, given the very effective politicking and voting on behalf of the Organisation of The Islamic Conference, on behalf of the African group, the Asian group and other Muslim majority countries,

**Mme Schriefer :** C'était une recommandation intéressante. J'ai rencontré l'ambassadeur français pour les droits de la personne et je lui ai parlé de son poste, des motifs de sa création et des raisons qui ont amené les autorités françaises à estimer que ce poste était nécessaire dans leur système. Tout dépend du pays.

J'ai également lu la réponse de votre gouvernement à votre rapport, y compris les recommandations qu'il contient. Je ne connais pas assez bien l'interaction des divers postes dans votre système et je ne sais pas si un tel poste serait utile.

Je peux vous dire que Freedom House a recommandé qu'un tel poste soit créé aux États-Unis, du moins, qu'on crée celui d'envoyé spécial pour les droits de la personne mais c'était en partie parce que les États-Unis avaient refusé de se porter candidats au conseil et nous estimions que la création de ce genre de poste spécifique rehausserait le profil de la cause mieux que ne pouvait le faire notre ambassadeur à Genève, étant donné que notre pays n'est pas membre du conseil.

J'ai pu constater que d'autres gouvernements ont obtenu des résultats grâce à ce poste. Vous avez parlé des Néerlandais et des Français, et ce sont les deux cas que je connais le mieux. Ils semblent avoir trouvé une façon efficace de réunir les multiples entités qui s'intéressent aux droits de la personne et ils essaient de mieux coordonner leurs efforts. Je ne connais pas assez bien le système canadien pour affirmer que cela serait bénéfique dans votre cas mais, étant donné le travail de votre gouvernement au sein du conseil, vous avez brillé au cours de l'année dernière, et remporté un succès d'estime auprès de nous.

**Le sénateur Munson :** Le comité sénatorial est bipartisan, constitué de libéraux et de conservateurs, mais en ce moment, les conservateurs sont au pouvoir. Je n'en dirai pas plus. Nous ne cesserons d'exercer des pressions auprès de ce gouvernement et de tout gouvernement éventuel car le Sénat peut faire front commun sur ces questions.

Dans votre déclaration liminaire, vous avez dit, essentiellement, que le conseil a servi de mécanisme pointant du doigt Israël à répétition alors qu'il ignorait quasiment toutes les autres violations des droits de la personne dans les autres pays. Vous avez parlé de 14 des 15 résolutions propres à un pays.

Projetons-nous un instant dans l'avenir, dans un an. À supposer que nous constatons alors que les choses ne changent pas, je me demande si le conseil peut prétendre à quelque légitimité que ce soit.

**Mme Schriefer :** Je me le demande aussi. Si la réaction à la situation au Myanmar n'avait pas été aussi positive, je ne sais pas si je continuerais d'encourager un engagement auprès du conseil.

Permettez-moi de vous dire ceci. Il est indéniablement regrettable que l'éclatement des hostilités entre Israël et le Hezbollah au Liban se soit produit au moment précis où le conseil se constituait. Cela a provoqué une grande part de cette activité fébrile et a placé Israël dans le collimateur. Toutefois, en raison des manœuvres politiques très efficaces et de la façon dont l'Organisation de la Conférence islamique, le groupe des pays



Israel will continue to be pounded on. The question is whether or not that can be evened out at least by resolutions that are less biased in their words.

Most of us feel that there was some area to be looking critically at what was taking place in Israel. However, in the grand scheme of things and based on what was taking place in the rest of the world, obviously it is a real perversion of the council's focus to have put so much time and energy into that particular issue. Again, the phrasing of the resolutions was so one-sided and biased that it made it extraordinarily illegitimate, in our eyes.

**Senator Jaffer:** I have many questions, so I will try to ask them quickly. We talk about voting together in a bloc; I have always been preoccupied with where it starts with membership. Because there is regional membership, you come together to decide who will represent you, so you automatically then have a bloc. I feel that the way the regional membership comes about sort of automatically leads to bloc voting. Can you give me some thoughts on that? Maybe I am wrong.

**Ms. Schriefer:** You have only to compare the functioning of the Security Council or even the General Assembly with that of the Human Rights Council. We saw a number of resolutions that were passed by the Security Council last year against many of the countries that I put in my list here that the Human Rights Council was unable to address. You have those same sorts of regional groups trying to influence there.

I do not buy that countries automatically have to vote according to these regional blocs. They have other interests. We simply need to do a smarter political job behind the scenes to pull some of these countries out of those regional votes.

**Senator Jaffer:** I have is a technical question about the universal review process. I understand there is a cycle every four years and that our government has said that there should be a role for civil society in the review process. I would like to hear your thoughts on that.

**Ms. Schriefer:** We were very much in favour of a stronger role for civil society. However, the bigger issue than civil society is independent expertise in the process. Here is another example where the U.S. government was on the wrong side of the issue, in our opinion, as we understand the U.S. was not pushing strongly for independent expertise to be included as part of that review process. That was very much in contradiction of what the majority of U.S.-based human rights organizations were in favour of.

As it is now, the process is that the state being reviewed has the opportunity to submit 20 pages of documentation about the human rights situation. The Office of the High Commissioner can produce another 10 pages; and then other parties, which include civil society organizations, academics and outside experts, can also submit their reports, which will then be compiled into another 10 pages. The whole set of documentation that will be put

africains, le groupe des pays asiatiques et d'autres pays à majorité musulmane votent, Israël va continuer d'être taraulé. On peut se demander si les choses ne pourraient pas être rééquilibrées du moins grâce à des résolutions moins subjectives dans leur libellé.

Nous pensons, pour la plupart, qu'il y avait certaines régions pouvant porter un regard critique sur la situation en Israël. Toutefois, dans l'ensemble et étant donné ce qui se passait dans le reste du monde, l'effet pervers tient à ce que le conseil a consacré beaucoup de temps et d'énergie à cette question en particulier. Je le répète, le libellé des résolutions était si unilatéral et si subjectif qu'à nos yeux, le conseil était devenu par trop illégitime.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai de nombreuses questions que je vais poser rapidement. Vous avez parlé des alliances et du regroupement des votes. Je trouve préoccupant le fait que l'adhésion soit régionale. Les pays se consultent pour décider qui les représentera, ce qui donne lieu automatiquement à une alliance. J'ai l'impression que cette forme d'adhésion entraîne automatiquement le regroupement des votes. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez? Est-ce que je me trompe?

**Mme Schriefer :** Il suffit de comparer le fonctionnement du Conseil de sécurité, voire de l'Assemblée générale, à celui du Conseil des droits de l'homme. L'année dernière, on a constaté que le Conseil de sécurité avait adopté certaines résolutions contre bien des pays que j'inscris sur ma liste des échecs du Conseil des droits de l'homme. Les mêmes groupes régionaux sont à l'œuvre en l'occurrence.

Je ne peux pas accepter que des pays doivent automatiquement voter selon les alliances régionales. Ces pays ont des intérêts. Par ailleurs, il nous suffit de faire un meilleur travail politique dans les coulisses pour dissuader ces pays de voter dans le sens de la région.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai une question technique au sujet de l'examen périodique universel. Je crois comprendre que chaque cycle dure quatre ans et que notre gouvernement a dit que la société civile devrait jouer un rôle au cours de ce processus d'examen. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Mme Schriefer :** Nous étions beaucoup en faveur d'un rôle plus important pour la société civile. Toutefois, plus important encore que la société civile, il faut tenir compte de l'expertise indépendante du processus. Il s'agit d'ailleurs d'un autre exemple d'une situation où le gouvernement américain se trouve dans l'erreur, selon nous; nous avons entendu dire que les États-Unis ne faisaient pas pression afin que l'expertise indépendante soit comprise dans le processus d'examen. Cela allait à l'encontre de ce que favorisait la majorité des organisations de protection des droits de la personne américaines.

À l'heure actuelle, en vertu du processus, l'État qui fait l'objet d'un examen a la possibilité de déposer un document de 20 pages au sujet de la situation touchant les droits de la personne. Le Haut Commissariat peut produire un autre document de 10 pages; ensuite, les autres parties, y compris les organisations de la société civile, les universitaires et les experts de l'extérieur, peuvent également déposer leurs rapports, qui sont ensuite compilés et

on the table to be reviewed at the UPR is a mere 40 pages, half of which has been presented essentially by the state being reviewed.

This is completely ridiculous compared to the process of review in any of the treaty bodies, for instance. This is supposed to be looking at the overall human rights picture in that country. With that level of documentation it is impossible to get into the kind of specificity that one would need to get into to have a serious review of the situation.

Moreover, you do not have experts for even part of the triumvirate that is leading the review process. You simply have these other randomly selected member countries. At that point, in our opinion, it becomes just a conversation. It is not a serious review process.

I am quite concerned about the UPR. I think it is critical, even before the session takes place, for both NGOs and democratic governments like Canada to look at the list of countries that are being reviewed. There are some countries with serious human rights abuses coming up during the first session in April. We should prepare ahead of time motions to be tabled during the plenary session that deal with some of the real abuses in those countries. Otherwise, we will just be outmanoeuvred yet again, and this UPR process will dilute the ability of the council to seriously review these countries.

**Senator Jaffer:** Is there an NGO that you work with in Canada on these issues?

**Ms. Schriefer:** Not specifically on human rights issues. We worked on a big North Korea project over the past year, for instance, and we worked with several Canadian student associations in publicizing our report. We would be greatly interested in doing more work with partners in different parts of the world. We are a member of a coalition of human rights organizations based in the U.S., but I would love to bring a Canadian partner into that group. There is not one currently.

**The Chair:** As a follow-up to Senator Jaffer on the bloc voting, it took us some time to develop our own bloc, which was the Western Europeans and others. It took a long time to work through the commission of the old days. At that time, Europe was 12 and then it was 15 and now it is a huge group. For them to have a consensus on many of the issues in many of the countries is difficult.

The European countries that sit on the council do not come with the same unified voice for Europe — sometimes because of timing, et cetera. Is that one of our weaknesses, that we are part of a group that has its own dilemmas within its own group? Therefore, it takes time for us in Canada to be able to work with the Europeans because of their structures now.

réunis en un document de dix pages. Tous ces documents sont déposés pour être examinés lors de l'EPU, ce qui représente seulement 40 pages, dont la moitié est déposée par l'État qui fait l'objet de l'examen.

Si l'on compare ce processus aux examens réalisés par les organisations de traités, par exemple, on voit qu'il est complètement ridicule. Normalement, on devrait examiner le portrait du pays du point de vue des droits de la personne. En raison de la documentation, il est impossible d'obtenir la précision dont on a besoin pour examiner la situation de façon sérieuse.

En outre, aucun expert ne fait partie du triumvirat qui dirige le processus d'examen. Il ne comprend que les autres États membres, choisis au hasard. Selon nous, c'est à ce moment-là que cela ne devient qu'une conversation. Il ne s'agit pas d'un processus d'examen sérieux.

Le processus d'examen périodique universel me préoccupe beaucoup. Je pense qu'il est essentiel, avant même le début de la session, que les ONG et les gouvernements démocratiques comme celui du Canada se penchent sur la liste des pays qui font l'objet d'un examen. Pendant la première session en avril, il y aura des pays où l'on a identifié des violations graves des droits de la personne. Il faudrait préparer d'avance des motions qui seront déposées pendant la première séance plénière afin de faire face à certaines des violations réelles qui surviennent dans ces pays. Sinon, nous serons encore une fois surclassés et le processus d'EPU affaiblira la capacité du conseil de procéder à des examens sérieux de ces pays.

**Le sénateur Jaffer :** Existe-t-il au Canada une ONG avec qui vous travaillez à la résolution de ces problèmes?

**Mme Schriefer :** Pas dans le domaine des droits de la personne en particulier. Au cours de la dernière année, par exemple, nous avons travaillé sur un important projet en Corée du Nord et nous avons collaboré avec plusieurs associations étudiantes canadiennes pour publier notre rapport. Nous aimerions beaucoup faire plus de travail avec nos partenaires des différentes régions du monde. Nous faisons partie d'une coalition d'organisations de défense des droits de la personne basée aux États-Unis, mais j'aimerais beaucoup qu'un partenaire canadien se joigne à ce groupe. Il n'y en a pas pour l'instant.

**La présidente :** J'aimerais poursuivre sur ce que le sénateur Jaffer a dit au sujet des votes en bloc; nous avons mis beaucoup de temps à élaborer notre propre bloc, qui comprend les pays de l'Europe de l'Ouest, entre autres. À cette époque, il fallait beaucoup de temps pour travailler avec la commission. L'Europe comptait alors 12 pays, puis 15 pays et il s'agit maintenant d'un groupe énorme. Il est très difficile pour ces pays d'obtenir un consensus sur de nombreuses questions dans de nombreux pays.

Les pays européens membres du conseil n'ont pas de point de vue unifié concernant l'Europe — parfois parce que le moment n'est pas opportun, par exemple. Est-ce que cela constitue une de nos faiblesses, le fait que nous fassions partie d'un groupe qui a ses propres problèmes intérieurs? Par conséquent, il nous faut du temps pour pouvoir travailler avec les Européens à cause des structures qu'ils ont en ce moment.



**Ms. Schriefer:** That has led to greater complications in voting together as a unified bloc; absolutely. For instance, the Community of Democracies was created, and parallel to that a UN democracy caucus was created. The idea was that it could be a bloc unified on ideas and on themes and on putting the priority of human rights first as opposed to these sorts of regional groupings. Unfortunately, that vision has not come to fruition yet. Partly, I think it is because it is a new vision. It is also because there has not been a real organizer behind that.

You know as well as I do that when you are at the UN, sitting in the plenary session in Geneva, you will constantly see little reminders on the board that the Organisation of The Islamic Conference or the Africa group is having its meeting at such and such a time, but you never see a note that the democracy caucus is having an organizing meeting. It falls down to creating some leadership. It does not have to be the democracy caucus; it could be something else, but something has to unify these countries beyond the regional groupings, which are clearly not working.

**The Chair:** Ms. Schriefer, we have come to the end of our time. I want to thank you on behalf of all the senators for your information and for being available for this videoconference.

I would characterize your testimony before us as realistic optimism. You have pointed out all of the pitfalls, but you have not quite given up on the council. You see some rays of hope, if I could call it that, and I think challenges that we have to overcome if we are to make this truly a council that works for the people around the world whose rights are being denied or abused.

Thank you very much. You have touched more areas than I had anticipated, and I trust that you will see some of your comments coming through with our deliberations as we go forward.

**Ms. Schriefer:** Thank you very much.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, March 3, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-42, An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to others Acts, met this day at 4:58 p.m. to give consideration to the bill.

**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to inform you of the unavoidable absence of the chair and the deputy chair. I must therefore preside over the election of an acting chair for the committee's consideration of Bill C-42. I am now ready to receive a motion to that effect.

**Senator Cowan:** I move that Senator Munson be acting chair of the committee.

**Mme Schriefer :** Il ne fait aucun doute que cela a créé beaucoup de complications pour ce qui est de voter en bloc. Par exemple, la Communauté des démocraties a été créée, et également un caucus démocratique des Nations Unies. L'intention c'était d'avoir un bloc de pays unifiés autour de certaines questions et qui donnaient la priorité aux droits de la personne, par opposition à certains regroupements régionaux. Malheureusement, cette vision ne s'est pas encore concrétisée. En partie, je pense que c'est parce qu'il s'agit d'une nouvelle vision. C'est également parce qu'il n'y a pas vraiment de force organisatrice derrière le mouvement.

Vous savez aussi bien que moi que lorsqu'on siège en session plénière de l'ONU à Genève, on voit toujours affichés des rappels selon lesquels l'Organisation de la Conférence islamique ou un groupe africain va se réunir à telle ou telle date. Il n'y a jamais de rappel de réunion d'organisations du caucus démocratique. Tout tourne autour de la question de leadership. Ce n'est pas forcément le caucus démocratique qui est l'organisme voulu pour faire ce travail, cela pourrait être autre chose, mais il faut qu'il y ait une force rassembleuse autre que les regroupements régionaux, parce que ces derniers ne fonctionnent pas bien.

**La présidente :** Notre temps est écoulé, madame Schriefer. Je tiens à vous remercier au nom de tous les sénateurs des renseignements que vous nous avez donnés et d'avoir accepté de comparaître en vidéoconférence.

Je qualifierais votre témoignage d'optimisme réaliste. Vous nous avez signalé toutes les lacunes, mais vous n'avez pas perdu tout espoir en le conseil. Vous entrevoyez des lueurs d'espoir, pour ainsi dire, et vous avez décrit les défis qu'il faut relever si le conseil est pour vraiment représenter ceux dont les droits sont brimés.

Merci beaucoup. Vous avez abordé davantage des questions que je ne prévoyais, et j'ose croire que certaines de vos observations seront reflétées dans le travail du comité à l'avenir.

**Mme Schriefer :** Merci beaucoup.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 3 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 58 pour examiner le projet de loi.

**Jessica Richardson, greffière du comité :** Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum. À titre de greffière du comité, il est de mon devoir de vous aviser de l'absence inévitable du président et du vice-président du comité. En conséquence, je dois présider à l'élection d'un président suppléant pour permettre au comité d'examiner le projet de loi C-42. Je suis prête à recevoir une motion en ce sens.

**Le sénateur Cowan :** Je propose que le sénateur Munson soit président suppléant du comité.

**Ms. Richardson:** Is the committee agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Jim Munson** (*Acting Chair*) in the chair.

**The Acting Chair:** I am pleased to introduce the witnesses from Canadian Heritage who are here to discuss Bill C-42, to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other acts.

The witnesses are Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group, Canadian Heritage; Patrick O'Reilly, Director, Implementation Strategy, Canadian Museum for Human Rights, Heritage Group; and Rina Pantalony, Legal Counsel, Canadian Heritage.

The primary purpose of Bill C-42 is to create a new national museum for human rights. It is to be called the Canadian Museum for Human Rights. As provided by clause 1 through clause 4 of the bill, it will be established as an independent Crown corporation through amendments to the Museums Act.

The remaining clauses of the bill amend acts that are related to the proper functioning of a Crown corporation. For example, the bill amends the Financial Administration Act to provide for federal funding, as well as both the Access to Information Act and the Privacy Act to exclude museum material from their jurisdiction. The bill adds the Canadian Museum for Human Rights to the list of federal entities that receive funding for property taxes owed to municipalities due to ownership of real property.

Other acts related to the payment of employees of Crown corporations and their pensions are also amended.

We have three witnesses before us. Who would like to begin?

**Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group, Canadian Heritage:** You should all have a copy of my presentation. I will go through this quickly. I believe the chair has summarized the bill. I will be repeating some of that, and, at the chair's discretion, I will be happy to answer any questions that you may have with the assistance of my colleagues.

In April, 2007, the government announced it had reached an agreement to establish the Canadian Museum for Human Rights, CMHR, as a national museum. That means that it would be established as a federal Crown corporation under the Museums Act. That agreement included commitments of financial and other contributions from the Province of Manitoba, the City of Winnipeg, Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc. and Forks Renewal Corporation, FRC, totalling \$165 million toward the construction and fit-up of the museum, as well as for the land at The Forks in Winnipeg as a building site. The federal government will contribute \$100 million

**Mme Richardson :** Le comité est-il d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Jim Munson** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant :** J'ai le plaisir de vous présenter les témoins qui représentent Patrimoine canadien et qui sont venus nous parler du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence.

Les témoins sont Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine, Patrimoine canadien; Patrick O'Reilly, directeur, Stratégie de la mise en oeuvre, Musée canadien des droits de la personne, Groupe du patrimoine; et Rina Pantalony, conseillère juridique, Patrimoine canadien.

L'objet principal du projet de loi C-42 est de créer un nouveau musée national des droits de la personne. Il s'appellera le Musée canadien des droits de la personne. Aux termes des articles 1 à 4 du projet de loi, il sera constitué à titre de société d'État indépendante au moyen de modifications apportées à la Loi sur les musées.

Les autres dispositions du projet de loi modifient des lois liées au bon fonctionnement d'une société d'État. Par exemple, le projet de loi modifie la Loi sur la gestion des finances publiques pour assurer le financement fédéral, ainsi que la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels pour exclure les documents du musée de l'application de ces lois. Le projet de loi ajoute le Musée canadien des droits de la personne à la liste des organismes fédéraux auxquels le fédéral verse des paiements en guise de remboursement d'impôts fonciers que ces organismes payent aux municipalités sur leurs biens immobiliers.

Sont également modifiées d'autres lois ayant trait à la rémunération et aux pensions d'employés de sociétés d'État.

Nous accueillons trois témoins. Qui voudrait commencer?

**Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine, Patrimoine canadien :** Vous devez tous avoir copie de mon exposé. Je vais le passer en revue rapidement. Je crois que le président a bien résumé le projet de loi. Je vais répéter certains de ses propos et, à la discrétion de la présidence, je serai à votre disposition pour répondre, avec l'aide de mes collègues, à toute question que vous pourriez avoir.

En avril 2007, le gouvernement a annoncé qu'il avait conclu une entente pour créer le Musée canadien des droits de la personne, le MCDP, à titre de musée national. Cela veut dire qu'il serait constitué en société d'État fédérale aux termes de la Loi sur les musées. L'entente comprenait des engagements financiers et autres de la part de la province du Manitoba, de la ville de Winnipeg, de la société Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc. et de la Forks Renewal Corporation, engagements totalisant 165 millions de dollars pour la construction du musée, son aménagement et le terrain situé à La Fourche, à Winnipeg. Le gouvernement fédéral va



toward the construction and fit-up of the museum and provide ongoing operating support.

The principles of this agreement during negotiation were very important to us. We wanted it to be clear that this was to be a federal undertaking on the same basis as all other national museums. Therefore, its first principle is that its creation would be subject to parliamentary approval. This, of course, is why we are all gathered here today. The second principle is that, as a Crown corporation, it would have the same status and governance as the four existing national museums. I do want to stress that, although there are extremely generous contributions from the other partners, this is a federal undertaking and not a public-private partnership.

The future board of trustees of this Crown corporation will be responsible for decisions on the building design, the programming vision and the content for the museum. It may draw on work that has been done previously by the foundation, but it is not bound in any way by that work. We have also established as a principle that the budget to build and fit-up the museum, including the development of the exhibitions, will be capped at \$265 million, the money on the table from all the parties.

Bill C-42 amends the 1990 Museums Act under which the existing national museums are established as Crown corporations. That act has three substantive components: first, the definitions and preamble; second, a component in which each existing national museum is individually established; and, third, a component on governance applicable to all national museums.

Bill C-42 amends all three areas of the 1990 act. Elements that are not amended would apply to the CMHR as they apply to all the others. For example, Bill C-42 makes no reference to the appointment of a board of trustees because provisions dealing with the appointments of boards of trustees are already contained in the 1990 Museums Act. As the chair has noted there are consequential amendments to other acts as a result of the creation of this new Crown corporation.

I will now go into more detail. The change to the first component, definitions and preamble, is proposed to modernize the definition of museum material to include documentary material regardless of medium or form. That reflects the technological changes that have taken place since the 1990 act was adopted.

The proposed new section of the bill that establishes the CMHR contains provisions that create a name for the new Crown corporation and a proposed new section that defines its intended purpose:

verser 100 millions de dollars pour la construction et l'aménagement du Musée et va contribuer de manière permanente à son fonctionnement.

Les principes qui ont présidé aux négociations ayant débouché sur cette entente étaient très importants pour nous. Nous voulions qu'il soit clair que ce musée devait être une entreprise fédérale au même titre que tous les autres musées nationaux. Par conséquent, le premier principe est que sa création doit être approuvée par le Parlement. C'est bien sûr la raison pour laquelle nous sommes tous réunis ici aujourd'hui. Le deuxième principe est qu'il doit avoir le même statut et la même gouvernance que les quatre musées nationaux existants. J'insiste sur le fait que, même si les autres partenaires apportent des contributions extrêmement généreuses, il s'agit d'une entreprise fédérale et non pas d'un partenariat public-privé.

Le futur conseil d'administration de cette société d'État sera responsable des décisions relatives à la conception, à la programmation et au contenu du musée. Il pourra s'inspirer des travaux qui ont déjà été faits par la Fondation des amis du musée, mais il n'est nullement lié par ces travaux. Nous avons aussi établi en principe que le budget de construction et d'aménagement du musée, y compris l'élaboration des expositions, sera plafonné à 265 millions de dollars, ce qui représente le montant total engagé par toutes les parties.

Le projet de loi C-42 modifie la Loi sur les musées de 1990, qui a constitué les musées nationaux existants en tant que sociétés d'État. La loi contient trois composantes fondamentales : premièrement, les définitions et le préambule; deuxièmement, une composante selon laquelle chaque musée national est constitué à titre individuel; et troisièmement, une composante relative à la gouvernance applicable à tous les musées nationaux.

Le projet de loi C-42 modifie ces trois composantes de la loi de 1990. Les éléments qui ne sont pas modifiés s'appliqueront au MCDP au même titre qu'à tous les autres musées. Par exemple, le projet de loi C-42 ne fait pas mention de la nomination d'un conseil d'administration, parce que la Loi sur les musées de 1990 renferme déjà des dispositions traitant de la nomination des conseils d'administration. Comme le président l'a fait remarquer, il y a aussi des modifications corrélatives à d'autres lois, en conséquence de la création de cette nouvelle société d'État.

Je vais maintenant entrer dans les détails. Le changement apporté à la première composante, celle des définitions et du préambule, est proposé en vue de moderniser la définition du terme « matériel de musée » pour y inclure les objets et éléments d'information, quel qu'en soit le support. Cela reflète les changements technologiques qui ont pris place depuis que la loi a été adoptée en 1990.

Le projet de loi qui vise à créer le MCDP renferme des dispositions visant à donner un nom à la nouvelle société d'État et un nouvel article proposé qui en définit la mission proposée en ces termes :

The purpose of the Canadian Museum for Human Rights is to explore the subject of human rights, with special but not exclusive reference to Canada, in order to enhance the public's understanding of human rights, to promote respect for others and to encourage reflection and dialogue.

These provisions also define the museum's capacity and powers. Those powers are modelled closely on the existing powers of the Canadian Museum of Civilization, also set out in this section of the Museums Act.

Although the primary purpose of the new museum is not to amass a collection, it does have the power to build a collection over time. That power is laid out in the act. It is not starting with a collection. It will need to establish partnerships with other institutions as it develops its exhibits. However, over time, it may acquire objects in pursuit of its purpose.

Finally, with respect to the components dealing with governance, there is a change to the existing act in that the first director of this new museum would be appointed by the Governor-in-Council on the recommendation of the minister. In the 1990 act, directors of museums are appointed by the boards of museums with the approval of the Governor-in-Council. This is a pragmatic measure designed to ensure a future board is immediately supported by the appropriate staff. It is the responsibility of the director of the museum to staff the other positions in the museum. The bill provides that subsequent appointments will be made in the normal fashion by the board with the approval of the Governor-in-Council. The board may choose, or not, to reappoint the first director.

The bill also binds the museum to the terms of agreements reached on its behalf prior to its creation as a Crown corporation; therefore, prior to the passage of this bill. For example, the land transfer agreement reached with the City of Winnipeg and The Forks Renewal Corporation, which allows for the land to pass directly to the museum. Therefore, it will benefit from that agreement.

One of the elements, for example, in that agreement is a requirement that the museum, or Canada, be part of the committee with The Forks Renewal Corporation to address matters of common interest, such as snow and garbage removal. Therefore, it is a way of negotiating the agreements and having them transfer to the new organization.

There is a series of consequential amendments to identify the CMHR as a federal entity to which a series of other federal acts apply, including the Access to Information Act, the Financial Administration Act — as a Crown corporation the museum will be subject Part X of the Financial Administration Act — the Payments in Lieu of Taxes Act, the Privacy Act, the Public Sector Compensation Act and the Public Service Superannuation

Le Musée canadien des droits de la personne a pour mission d'explorer le thème des droits de la personne, en mettant un accent particulier sur le Canada, en vue d'accroître la compréhension du public à cet égard, de promouvoir le respect des autres et d'encourager la réflexion et le dialogue.

Ces dispositions définissent également la capacité et les pouvoirs du musée. Ces pouvoirs s'inspirent étroitement des pouvoirs qui sont actuellement conférés au Musée canadien des civilisations, lequel est également constitué dans cette partie de la Loi sur les musées.

Bien que le principal objectif du nouveau musée ne sera pas d'amasser une collection, le projet de loi lui donne le pouvoir de constituer une collection avec le temps. Ce pouvoir est établi dans la loi. Au départ, il ne possède pas de collection. Il devra établir des partenariats avec d'autres institutions au fur et à mesure qu'il élaborera ses expositions. Cependant, au fil des années, il pourra acquérir des objets en vue de réaliser sa mission.

Enfin, pour ce qui est des éléments qui traitent de la gouvernance, il y a un changement proposé à la loi existante en ce sens que le premier directeur de ce nouveau musée sera nommé par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la ministre. La loi de 1990 précise que les directeurs de musée sont nommés par les conseils d'administration des musées, avec l'agrément du gouverneur en conseil. Il s'agit d'une mesure pragmatique conçue pour s'assurer qu'un futur conseil d'administration bénéficie immédiatement du soutien du personnel voulu. Le directeur du musée est chargé de combler les autres postes au musée. Le projet de loi stipule que les nominations ultérieures seront faites de la manière normale, c'est-à-dire par le conseil d'administration avec l'agrément du gouverneur en conseil. Le conseil d'administration peut choisir de reconduire à son poste le premier directeur, mais il n'est pas tenu de le faire.

Le projet de loi lie par ailleurs le musée aux dispositions des ententes signées en son nom avant sa création en tant que société d'État, c'est-à-dire avant l'adoption du projet de loi à l'étude. Par exemple, l'accord conclu avec la ville de Winnipeg et la Forks Renewal Corporation pour la cession du terrain, qui permet que le terrain soit transféré directement au musée. Le musée pourra donc bénéficier de cet accord.

L'un des éléments de cette entente est l'exigence que le musée, ou le Canada, soit représenté au comité constitué avec la Forks Renewal Corporation pour s'occuper d'affaires d'intérêt commun, par exemple l'enlèvement de la neige et des déchets. C'est donc une manière de négocier des ententes et de faire en sorte qu'elles s'appliquent à la nouvelle organisation.

Il y a ensuite une série de modifications corrélatives pour identifier le MCDP à titre d'entité fédérale à laquelle s'applique toute une série de lois fédérales, notamment la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la gestion des finances publiques — à titre de société d'État, le musée sera assujéti à la partie X de la Loi sur la gestion des finances publiques —, la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, la Loi sur la



Act. The bill provides that its provisions will come into force on a day to be fixed by order of the Governor-in-Council.

I would be pleased to answer any questions members of the committee may have.

**Senator Cowan:** On the page of your presentation entitled "Background," it talks about \$165 million having come from various sources other than the federal government and \$100 million coming from the federal government. On the next page you say that the budget to build and fit up the museum, including exhibition development, would be capped at \$265 million.

These projects have a tendency to run over the expected costs. Who will pick up the tab if the costs exceed \$265 million?

**Ms. Sherwood:** It is the responsibility of the board to develop an approach to the building plan that includes a generous contingency provision designed to stay within the budget. A number of steps can be taken in planning for a construction project with detailed design, development and costing prior to the letting of construction contracts that enable a board to accurately assess whether the project can come in on budget.

**Senator Cowan:** Does the \$265 million include a contingency provision?

**Ms. Sherwood:** Yes, it does.

**Senator Cowan:** This is not one of those projects where the federal government is left to pick up anything over and above the \$165 million that is contributed by other parties, is it?

**Ms. Sherwood:** The total budget is \$265 million. You are putting your finger on a very real risk in the current environment, which is the impact of inflation on construction budgets. That has been factored into planning and is one of the reasons for the urgency of this bill because at the moment the purchasing power of that \$265 million is being eroded at the rate of between \$800,000 and \$1.5 million per month.

**Senator Cowan:** I am not being critical of this project. However, someone has to hold it at the end of the day.

**Ms. Sherwood:** The board of trustees will be accountable for bringing this project in on budget and making decisions with respect to the building design and the contingency fund set aside that allow it to bring the project in on budget.

**Senator Cowan:** Is the current expectation that, if this were approved in the near future, the \$265 million would be sufficient including a generous contingency provision?

protection des renseignements personnels, la Loi sur la rémunération du secteur public et la Loi sur la pension de la fonction publique. Le projet de loi stipule que ces dispositions entreront en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil.

Je suis à la disposition des membres du comité pour répondre à leurs questions.

**Le sénateur Cowan :** À la page de votre exposé intitulée « Historique », on dit que 165 millions de dollars proviennent de sources diverses autres que le gouvernement fédéral et que 100 millions de dollars proviennent du gouvernement fédéral. À la page suivante, vous dites que le budget pour construire et aménager le musée, y compris l'élaboration des expositions, sera limité à 265 millions de dollars.

De tels projets ont tendance à subir des dépassements de coûts. Qui paiera la note si le coût dépasse 265 millions de dollars?

**Mme Sherwood :** Il incombe au conseil d'administration d'élaborer un plan de construction qui comprend une généreuse provision pour éventualités afin de ne pas dépasser le budget. Un certain nombre de mesures peuvent être prises durant la planification d'un projet de construction, la conception, le développement et l'estimation des coûts étant très détaillés avant même l'octroi de contrats de construction, ce qui permet à un conseil d'administration d'évaluer avec précision si le projet peut être réalisé à même le budget prévu.

**Le sénateur Cowan :** Cette somme de 265 millions de dollars comprend-elle une provision pour éventualités?

**Mme Sherwood :** Oui, c'est inclus.

**Le sénateur Cowan :** Ce n'est pas l'un de ces projets dans lesquels le gouvernement fédéral est appelé à assumer le coût excédentaire éventuel, en sus des 165 millions versés par d'autres parties, n'est-ce pas?

**Mme Sherwood :** Le budget total est de 265 millions de dollars. Vous avez mis le doigt sur un risque très réel dans la conjoncture actuelle, à savoir l'incidence de l'inflation sur les budgets de construction. Ce facteur a été pris en compte durant la planification et c'est l'une des raisons pour lesquelles il est urgent d'adopter ce projet de loi, parce qu'à l'heure actuelle, le pouvoir d'achat de cette somme de 265 millions de dollars subit une érosion à un rythme se situant entre 800 000 dollars et 1,5 million de dollars par mois.

**Le sénateur Cowan :** Je ne critique pas ce projet. Cependant, quelqu'un doit payer en bout de ligne.

**Mme Sherwood :** Le conseil d'administration sera responsable de réaliser ce projet dans les limites du budget et de prendre des décisions relatives à la conception de l'immeuble et au montant pour éventualités qui sera mis de côté pour permettre de mener à bien le projet sans dépasser le budget.

**Le sénateur Cowan :** Si cette mesure était approuvée très bientôt, prévoit-on que, dans la conjoncture actuelle, les 265 millions de dollars seraient suffisants, en comptant une généreuse provision pour éventualités?

**Ms. Sherwood:** Yes, it includes a 15 per cent contingency provision.

**Senator Oliver:** How much will the annual ongoing costs be for maintaining this museum?

**Ms. Sherwood:** The operating plan that was developed by Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc. will need to be reviewed and confirmed by the incoming board, but that is the basis on which we have done the planning for this museum. The annual operating costs for this museum would be approximately \$22 million.

**Senator Oliver:** Does that include all staffing and yearly maintenance?

**Ms. Sherwood:** Yes, it does.

**Senator Oliver:** Will this museum be staffed similarly to other national museums, such as the Museum of Civilization here in Ottawa?

**Ms. Sherwood:** It will be a separate employer falling under the Public Sector Compensation Act.

**Senator Oliver:** How many employees are budgeted for Winnipeg?

**Ms. Sherwood:** The business plan, which we are currently working on, budgets for 143 full-time employees, FTEs. That includes visitor services, research, educational programs and all other elements in addition to management.

**Senator Oliver:** You said that the board of directors is provided for in the 1990 statute. However, does the government have a list of people to be on the board, and will they be representative of all parts of Canada and all the peoples of Canada — Aboriginal people, visible minorities and women? Will there be diversity on the board?

**Ms. Sherwood:** I am not in a position to comment on the recommendations of the government to the Governor-in-Council about the board. However, I expect the representation that you mentioned will be taken into account. The board has not yet been named and cannot be named until this bill comes into force.

**Senator Oliver:** Is there a first director in mind?

**Ms. Sherwood:** A search process has been initiated.

**Senator Oliver:** Who is conducting that search?

**Ms. Sherwood:** We are currently discussing the exact approach to that search with the Privy Council Office.

**Senator Oliver:** Therefore, there is no search currently happening.

**Mme Sherwood :** Oui, cette somme comprend une provision pour éventualités de 15 p. 100.

**Le sénateur Oliver :** Quel sera le coût de fonctionnement annuel de ce musée?

**Mme Sherwood :** Le plan de fonctionnement qui a été établi par la société Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc. devra être examiné et confirmé par le conseil d'administration qui sera nommé, mais c'est à partir de ce document que nous avons fait la planification de ce musée. Le coût de fonctionnement annuel de ce musée sera d'environ 22 millions de dollars.

**Le sénateur Oliver :** Cela comprend-il tous les salaires et les coûts d'entretien?

**Mme Sherwood :** Oui.

**Le sénateur Oliver :** La dotation en personnel de ce musée se fera-t-elle de manière semblable à celle des autres musées nationaux, par exemple le Musée des civilisations ici à Ottawa?

**Mme Sherwood :** Ce sera un employeur séparé relevant de la Loi sur la rémunération du secteur public.

**Le sénateur Oliver :** Combien d'employés prévoit-on à Winnipeg?

**Mme Sherwood :** Le plan d'activité qui est actuellement notre document de travail prévoit un budget pour rémunérer 143 employés à plein temps, ou ETP. Cela comprend les services aux visiteurs, la recherche, les programmes d'éducation et tous les autres éléments qui s'ajoutent à la gestion.

**Le sénateur Oliver :** Vous avez dit que le conseil d'administration est prévu dans la loi de 1990. Cependant, le gouvernement a-t-il une liste de gens qui feront partie du conseil et ceux-ci vont-ils représenter toutes les régions du Canada et tous les peuples du Canada — les Autochtones, les minorités visibles et les femmes? La diversité sera-t-elle assurée au conseil?

**Mme Sherwood :** Je ne suis pas en mesure de commenter les recommandations du gouvernement au gouverneur en conseil au sujet de la composition du conseil d'administration. Je m'attends toutefois à ce que l'on tienne compte de tous les éléments que vous avez énumérés. Le conseil n'a pas encore été nommé et ne pourra pas l'être avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

**Le sénateur Oliver :** A-t-on quelqu'un en vue comme premier directeur?

**Mme Sherwood :** Un processus de recherche a été lancé.

**Le sénateur Oliver :** Qui dirigera cette recherche?

**Mme Sherwood :** Nous discutons actuellement avec le Bureau du Conseil privé pour établir l'approche exacte qui sera retenue pour cette recherche.

**Le sénateur Oliver :** Il n'y a donc aucune recherche actuellement en cours.



**Ms. Sherwood:** We have a number of names. We have to agree on the process for the search with the Privy Council Office. We cannot hire a director until the bill is passed.

**Senator Stratton:** What is the anticipated number for the board of directors?

**Ms. Sherwood:** The Museums Act calls for a chairman, a vice-chairman and nine other members, for a total of eleven.

**Senator Poy:** How long would the term of the first director be, and is it renewable?

**Ms. Sherwood:** The term is five years, and the board may renew.

**Senator Poy:** What is the maximum number of terms?

**Ms. Sherwood:** There is no maximum number of terms for directors specified under the Museums Act. The only difference in this is that the first appointment is on the recommendation of the minister rather than the board. Beyond that, it unfolds exactly as the others unfold.

**Senator Poy:** With respect to the \$265 million, your presentation says "including exhibition development." That can be an ongoing process. How do you cap that?

**Ms. Sherwood:** That is intended to be the exhibit development necessary to open a museum that has exhibits. The ongoing operating budget for the museum will need to accommodate the cost of refreshing those exhibits over time. This is the initial exhibit development for the opening of the museum.

**Senator Poy:** This is really the rooms for the exhibition rather than the programs?

**Ms. Sherwood:** This is the exhibit content; the cost of opening the doors of the museum, not as an empty shell of a building but as a functioning institution ready to welcome visitors.

**Senator Poy:** Thereafter, will further exhibitions be based on the amount of operating costs?

**Ms. Sherwood:** That is right.

**Senator Spivak:** There has been much discussion about museums within and museums outside of the National Capital Region. Are there criteria that you used to determine that this should be outside the capital region, and are these criteria to be used across the board?

**Ms. Sherwood:** Section 25 of the Museums Act does provide that national museums may be anywhere in Canada. In the case of this particular project, it, in fact, started as a private initiative, a private vision, and a great deal of money was raised toward the construction of the museum.

When they approached government for assistance with the challenge of sustaining the museum — not simply building it — it was clear that the fundraising had been focused on the venue at The Forks in Winnipeg. Therefore, when the government agreed

**Mme Sherwood:** Nous avons un certain nombre de noms. Nous devons nous mettre d'accord avec le Bureau du Conseil privé sur le processus de recherche. Nous ne pouvons pas embaucher un directeur tant que le projet de loi ne sera pas adopté.

**Le sénateur Stratton:** Combien de membres prévoit-on pour le conseil d'administration?

**Mme Sherwood:** La Loi sur les musées prévoit un président, un vice-président et neuf autres membres, pour un total de onze.

**Le sénateur Poy:** Quelle sera la durée du mandat du premier directeur, et le mandat est-il renouvelable?

**Mme Sherwood:** Le mandat est de cinq ans et le conseil d'administration peut le renouveler.

**Le sénateur Poy:** Quel est le nombre maximal de mandats?

**Mme Sherwood:** La Loi sur les musées ne stipule pas de nombre maximal de mandats pour les directeurs. La seule différence est que la première nomination se fera sur recommandation du ministre plutôt que du conseil. À part cela, tout se passera exactement comme pour les autres musées.

**Le sénateur Poy:** Au sujet des 265 millions, votre exposé dit « y compris l'élaboration des expositions. » Ce pourrait être un processus permanent. Comment plafonner cela?

**Mme Sherwood:** Il s'agit de l'élaboration des expositions nécessaires pour ouvrir un musée qui a quelque chose à exposer. Le budget de fonctionnement continu du musée devra prévoir le coût de renouveler ces expositions au fil des années. Il est question ici de l'élaboration de l'exposition initiale pour l'ouverture du musée.

**Le sénateur Poy:** Il s'agit en fait des salles d'exposition et non pas de ce qu'on y trouvera?

**Mme Sherwood:** C'est le contenu de l'exposition; ce qu'il en coûtera pour ouvrir les portes du musée, non pas à titre de coquille vide, mais d'établissement fonctionnel prêt à accueillir des visiteurs.

**Le sénateur Poy:** Par la suite, les futures expositions seront financées à même le budget de fonctionnement?

**Mme Sherwood:** C'est exact.

**Le sénateur Spivak:** On a beaucoup discuté de l'emplacement des musées dans la région de la capitale nationale et à l'extérieur de cette région: Avez-vous appliqué des critères pour décider que celui-ci devrait être situé à l'extérieur de la région de la capitale, et ces critères sont-ils appliqués uniformément?

**Mme Sherwood:** L'article 25 de la Loi sur les musées stipule que les musées nationaux peuvent être situés n'importe où au Canada. Dans le cas de ce projet particulier, c'était au départ une initiative privée et beaucoup d'argent a été amassé pour la construction du musée.

Quand les promoteurs du projet ont demandé l'aide du gouvernement pour assurer le fonctionnement continu du musée, par opposition à la construction de l'immeuble, il était clair que, dans le cadre de la campagne de financement, on ciblait

to make this a national museum, as the only condition under which it would provide ongoing operating funding, it accepted The Forks as the venue for the museum.

**Senator Spivak:** I am very supportive. Since I come from Winnipeg, I know much about the history of this museum, but that is not the point of my question. Will you apply the same criteria for other museums, for example, photography? Will you say that if a region of the country raises a large sum of money, you will put a museum there? What will be the rationale for other museums? I have not quite got the specifics.

**Ms. Sherwood:** I understand that the question is about what criteria will apply should the government wish to entertain future requests for national museums. I am not in a position to answer that. This was an extraordinary circumstance with an extraordinary expression of public interest in terms of the amount of money that had been raised and a very long process to get there. I am not aware that this is the beginning of a sequence. This is the first national museum in more than 40 years.

**Senator Spivak:** I absolutely agree that this is an extraordinary project. It has galvanized the people of Winnipeg. Have you received any other requests for a museum outside of Ottawa?

**Ms. Sherwood:** A number of people have approached us since the announcement last April. Most of the museums that approached the government were under the impression that this agreement was that the government would provide operating funding to a non-federal entity. There was an attitude of "Where do I sign up, and can we have the same treatment?"

People then understood that this was not a question of a grant or contribution to an external entity.

**Senator Spivak:** Did you get many requests to have the museum of photography outside of the national region? Was there a big groundswell?

**Ms. Sherwood:** I am sorry. Are you referring to the Portrait Gallery of Canada?

**Senator Spivak:** Yes, I am; sorry.

**Ms. Sherwood:** We have two different scenarios. In the case of the CMHR, there was a private initiative in which enough money had been raised to construct a building, but the question was the ongoing operation.

In the case of the Portrait Gallery of Canada, that is the national portrait collection. The ongoing operating budget for that collection is provided through the appropriations for Library and Archives Canada. However, there is no venue in which to

comme emplacement La Fourche, à Winnipeg. Par conséquent, quand le gouvernement a accepté d'en faire un musée national, il a accepté La Fourche comme emplacement du musée, comme seule et unique condition pour le versement du financement continu pour son fonctionnement.

**Le sénateur Spivak :** J'appuie le projet avec enthousiasme. Comme je viens de Winnipeg, je connais bien l'histoire de ce musée, mais là n'est pas ma question. Appliquerez-vous les mêmes critères à d'autres musées, par exemple celui de la photographie? Allez-vous dire que si une région du pays amasse une somme importante, vous installerez un musée dans cette région? Quels seront les critères pour les autres musées? Je ne comprends pas très bien les détails.

**Mme Sherwood :** Si je comprends bien la question, vous demandez quels critères s'appliqueront si le gouvernement voulait donner suite à l'avenir à des demandes relatives à des musées nationaux. Je ne peux pas répondre à cela. En l'occurrence, c'était une circonstance extraordinaire et une extraordinaire manifestation d'intérêt de la part du public, compte tenu de la somme qui a été amassée et du très long processus qui s'est déroulé. Que je sache, ce n'est pas le début d'une séquence. C'est le premier musée national créé en plus de 40 ans.

**Le sénateur Spivak :** Je suis absolument d'accord pour dire que c'est un projet extraordinaire. Il a galvanisé la communauté de Winnipeg. Avez-vous reçu d'autres demandes pour l'installation d'un musée à l'extérieur d'Ottawa?

**Mme Sherwood :** Un certain nombre de gens ont communiqué avec nous depuis l'annonce en avril dernier. La plupart des responsables de musées qui ont fait des démarches auprès du gouvernement avaient l'impression que cette entente stipulait que le gouvernement verserait le budget de fonctionnement continu à une entité non fédérale. On pourrait résumer leur attitude en disant : « Où dois-je signer et puis-je obtenir le même traitement? »

Les gens ont compris ensuite qu'il n'était pas question de donner une subvention ou une contribution à une entité externe.

**Le sénateur Spivak :** Avez-vous reçu beaucoup de demandes pour que le musée de la photographie soit installé à l'extérieur de la région nationale? Y a-t-il eu un appel généralisé?

**Mme Sherwood :** Je m'excuse, faites-vous allusion au Musée du portrait du Canada?

**Le sénateur Spivak :** Oui, c'est bien cela, je suis désolée.

**Mme Sherwood :** Nous avons deux scénarios différents. Dans le cas du MCDP, c'était une initiative privée dans le cadre de laquelle on a amassé assez d'argent pour construire un immeuble, mais c'était le fonctionnement continu qui faisait problème.

Dans le cas du Musée du portrait du Canada, il s'agit de la collection nationale de portraits. Le budget de fonctionnement continu pour cette collection est assuré par les crédits votés pour Bibliothèque et Archives Canada. Cependant, il n'y a pas de local



display the collection. The government is currently undergoing a request for proposals to seek financial partners to construct a venue in which to display the collection.

These two scenarios start at completely different points in the process.

**Senator Johnson:** I know you will do well by our wonderful new museum in Winnipeg and will meet all the requirements and use purchasing power right away so that no more time goes by. All my friends will come to visit it.

I have a question on proposed new section 15.3(2) of the bill, which imposes a restriction on the way the museum deals with property. It reads that the museum:

... may not deal with property otherwise than in accordance with the terms, if any, on which it was acquired or is held.

Such a practice would seem de rigueur. What is purpose of articulating this here in this way, and will it affect the museum's creative control over its collection?

**Ms. Sherwood:** It reinforces that if a museum accepts a donation of an object on condition that that object be perpetually displayed, it must abide by those conditions. It constrains the freedom to deal with objects as the museum sees fit that is contained in proposed new section 15.3(1)(a) through 15.3(1)(d) around the management and disposal of the collection.

**Senator Johnson:** Proposed new section 15.3 identifies the variety of powers the museum can exercise, in terms of the sale, exchange, donation, destruction or disposal of the museum material in its collection. Is there a danger that that restriction in proposed new section 15.3(2) could ever undermine the management of the museum's collection?

**Ms. Sherwood:** It is up to any museum, when it accepts or acquires objects, to be conscious of any restrictions on its freedom that it may be accepting as part of that acquisition. You are raising a broader question of the management of museums. More generally, museums have become quite reluctant to accept restrictions such as objects must always be shown, must always be shown together or can never be moved anywhere. Most museums these days will refuse to accept objects with those conditions.

**Senator Johnson:** I find it particularly relevant because this is a museum that is not starting with anything in terms of a collection; it will be interesting to watch how this evolves.

**Ms. Sherwood:** One of the board's early responsibilities and tasks will need to be the development of an acquisitions policy for the museum that will guide its decisions with respect to donations.

**Senator Johnson:** Could you comment further on the acquisitions? Do you have any comments on how the board will go about that?

pour exposer la collection. Le gouvernement a fait une demande de propositions pour trouver des partenaires financiers en vue de construire un immeuble dans lequel on pourra exposer la collection.

Ces deux scénarios ont donc des points de départ complètement différents.

**Le sénateur Johnson :** Je sais que vous ferez du bon travail pour ouvrir notre magnifique nouveau musée à Winnipeg, que l'on répondra à toutes les exigences et qu'on utilisera immédiatement le pouvoir d'achat pour éviter de perdre du temps. Tous mes amis iront le visiter.

J'ai une question au sujet du nouveau paragraphe 15.3(2) proposé dans le projet de loi, qui impose une restriction quant à la manière dont le musée peut disposer de ses biens. On dit que le musée :

... ne peut disposer de ses biens qu'aux conditions fixées pour leur acquisition ou détention.

Il me semble qu'une telle pratique va de soi. À quoi sert de l'énoncer explicitement ici, et cela aura-t-il une incidence sur la créativité du musée à l'égard de sa collection?

**Mme Sherwood :** Ce texte confirme que si un musée accepte le don d'un objet à condition que cet objet soit exposé à perpétuité, il doit respecter cette condition. Cela limite la liberté qu'a le musée de traiter les objets qu'il possède comme il le juge bon, liberté qui est énoncée dans les nouveaux alinéas proposés 15.3(1)(a) à 15.3(1)(d) traitant de la gestion et de la disposition de la collection.

**Le sénateur Johnson :** Le nouvel article proposé 15.3 énonce les divers pouvoirs que le musée peut exercer pour ce qui est de la vente, de l'échange, du don ou de la destruction du matériel de musée faisant partie de sa collection. Existe-t-il un danger que la restriction imposée dans le nouveau paragraphe proposé 15.3(2) puisse nuire à la gestion de la collection du musée?

**Mme Sherwood :** Tout musée qui accepte ou acquiert des objets doit être conscient de toute restriction à sa liberté qui peut être imposée et qu'il peut accepter en faisant cette acquisition. Vous soulevez la question plus générale de la gestion des musées. En général, les musées sont devenus très réfractaires à l'imposition de restrictions, par exemple que les objets doivent toujours être exposés, qu'ils doivent être exposés ensemble ou qu'ils ne puissent jamais être déplacés ailleurs. La plupart des musées, de nos jours, refusent d'accepter des objets si le don est assorti de telles conditions.

**Le sénateur Johnson :** Je trouve cela particulièrement pertinent parce qu'il s'agit d'un musée qui, au départ, n'a aucune collection; il sera donc intéressant d'en suivre l'évolution.

**Mme Sherwood :** L'une des premières tâches et responsabilités du conseil d'administration devra être la mise au point d'une politique des acquisitions pour le musée, politique qui guidera ses décisions en ce qui a trait aux dons.

**Le sénateur Johnson :** Pourriez-vous nous en dire plus long au sujet des acquisitions? Avez-vous des observations à formuler sur la manière dont le conseil d'administration va s'y prendre?

**Ms. Sherwood:** There are a number of models. Every professionally run museum has an acquisitions policy that defines the types of material that it wishes or is willing to acquire, how it plans to manage the relationships — for example, with donors — what types of conditions it will or will not accept and who in the organization must approve acquisitions. That may vary for inexpensive objects that may be delegated to the curatorial level and for very expensive objects that perhaps the board of trustees has to approve. In addition, that would normally be tied to the other policies around the care and conservation of the objects and the overall management of the collection.

**Senator Johnson:** It is a very exciting opportunity for the future of this museum, especially in regard to human rights. The exploration of human rights is not an exclusive reference to Canada. There is huge potential for international partnerships. Could you comment on some relevant strategies that might be in place to advance such partnerships, or are there any at this time?

**Ms. Sherwood:** Again, I need to make the distinction between plans that may have been made by Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc. — or commonly referred to as Friends — when this was a private initiative and the complete discretion of the future board of trustees.

**Senator Johnson:** Forgive me, because I am one of the Friends.

**Ms. Sherwood:** There is a challenge in that transition. However, there are certainly other museums around the world where there could be fruitful partnerships.

**Senator Johnson:** Could you name one?

**Ms. Sherwood:** The United States Holocaust Memorial Museum might be one — I have just come back from Washington, so these may all be American examples — the National Museum of the American Indian and the new African-American exhibition are others. Those are three Smithsonian institutions where there might be some interest. There could also be partnerships with an emerging number of museums that are exploring issues such as tolerance and other aspects of rights around the world.

Museums that do not focus on that topic specifically may, nevertheless, have exhibitions that are relevant. The National Museum of Australia, in Canberra, for example, with the work it has been doing on Aboriginal rights and reconciliation in Australia might be an appropriate international partner. Those relationships will need to be built.

**Senator Cowan:** Is all of the \$165 million in hand?

**Mme Sherwood :** Il existe un certain nombre de modèles. Tous les musées dirigés professionnellement ont une politique des acquisitions qui définit le type de matériel qu'ils souhaitent acquérir ou qu'ils sont disposés à acquérir, la manière dont ils prévoient gérer les relations, par exemple avec les donateurs, quelles conditions ils sont prêts à accepter ou qu'ils refusent d'accepter et quel responsable, au sein de l'organisation, doit approuver les acquisitions. Pour les objets peu coûteux, ce pouvoir peut être délégué aux conservateurs du musée, tandis que pour les objets très coûteux, la politique peut stipuler que le conseil d'administration doit prendre la décision. De plus, cette politique est normalement liée aux autres politiques relatives à l'entretien et à la conservation des objets et à la gestion globale de la collection.

**Le sénateur Johnson :** La création de ce musée ouvre des perspectives passionnantes, surtout dans le domaine des droits de la personne. L'exploration des droits de la personne n'est pas l'apanage exclusif du Canada. Il y a un immense potentiel de partenariats internationaux. Pourriez-vous nous parler de stratégies pertinentes qui pourraient être mises en place pour favoriser de tels partenariats, ou bien y a-t-on réfléchi jusqu'à maintenant?

**Mme Sherwood :** Encore une fois, je dois faire la distinction entre les plans qui peuvent avoir été faits par la société Friends of the Canadian Museum for Human Rights Inc., couramment appelée les Amis, quand il s'agissait d'une initiative privée, et le pouvoir discrétionnaire absolu du futur conseil d'administration.

**Le sénateur Johnson :** Vous me pardonnerez, mais je fais partie des Amis.

**Mme Sherwood :** Cette transition présente certaines difficultés. Cependant, il y a certainement d'autres musées dans le monde qui offrent des possibilités de partenariats fructueux.

**Le sénateur Johnson :** Pourriez-vous en nommer un?

**Mme Sherwood :** Le Holocaust Memorial Museum des États-Unis pourrait en être un. Je reviens tout juste de Washington et je vais donc vous donner des exemples américains. Il y a aussi le National Museum of the American Indian et la nouvelle exposition afro-américaine. Il y a trois institutions relevant du Smithsonian qui pourraient être intéressées. On pourrait aussi établir des partenariats avec un certain nombre de nouveaux musées qui explorent des problématiques comme la tolérance et d'autres aspects des droits dans le monde.

Néanmoins, certains musées qui ne se consacrent pas expressément à ce sujet peuvent aussi avoir des expositions pertinentes. Le Musée national de l'Australie, par exemple, situé à Canberra, pourrait être un partenaire international intéressant, compte tenu des travaux qu'il a faits sur les droits autochtones et les efforts de réconciliation menés en Australie. De telles relations entre musées restent à bâtir.

**Le sénateur Cowan :** A-t-on déjà en main la totalité des 165 millions de dollars?



**Ms. Sherwood:** Approximately 50 per cent of it will have been placed into escrow as of April 1. The remaining 50 per cent is scheduled for three payments from the Friends Foundation on April 1, 2009, 2010 and 2011.

**Senator Cowan:** It is not a question of whether it will be available; it is committed.

**Ms. Sherwood:** Yes, that is correct.

**Senator Cowan:** I thought there was some fundraising happening.

**Ms. Sherwood:** Yes, the Friends are committing to raise \$105 million privately. As of this date, they have raised \$88 million of that \$105 million. They have that final push to make.

**Senator Cowan:** That is very good. Is the \$22-million operating cost the net of whatever proceeds would be generated by the museum? I assume that there would be presumably a museum shop and other friends of the museum and so on. Is this a net figure or a gross figure?

**Ms. Sherwood:** That is the gross figure. The forecasted revenues will need to be evaluated by the future board of trustees, and they will need to develop their revenue projections.

**Senator Cowan:** What does the business plan call for?

**Ms. Sherwood:** The business plan at this point is based on a somewhat different set of assumptions around the existence of endowments. The Friend's business plan called for \$6 million in revenue.

**Senator Cowan:** Would that be netted against the \$22 million?

**Ms. Sherwood:** Yes, it would.

**Senator Cowan:** To go back to your answers to Senator Oliver about the first director, you said you were discussing the way in which the first director would be selected.

**Ms. Sherwood:** There are different processes that could be used in relation to the first director. This has actually happened extremely quickly. We reached the final, legally binding agreement with the partners a week before the bill was tabled in the House of Commons. We are scrambling.

**Senator Cowan:** I do not expect you to say that it will be X firm rather than Y firm carrying out the search, but will there be a public search?

**Ms. Sherwood:** There will have to be some form of public advertisement of the availability of this position.

**Senator Oliver:** More than an advertisement is needed. There needs to be a search.

**Ms. Sherwood:** There has been a previous process that was contracted by the Friends to review a great number of candidates for this position, and we actually have access to the results of that information. We do believe that the job description will be slightly

**Mme Sherwood :** Environ la moitié aura été placée en fiducie en date du 1<sup>er</sup> avril. L'autre moitié doit être versée en trois paiements par la Fondation des amis du musée les 1<sup>er</sup> avril 2009, 2010 et 2011.

**Le sénateur Cowan :** La question n'est donc pas de savoir si l'argent est disponible; la somme est déjà engagée.

**Mme Sherwood :** Oui, c'est bien cela.

**Le sénateur Cowan :** Je pensais que la campagne de financement se poursuivait.

**Mme Sherwood :** Oui, les Amis se sont engagés à amasser 105 millions de dollars dans le secteur privé. À ce jour, ils ont amassé 88 de ces 105 millions. Ils doivent encore faire un dernier effort.

**Le sénateur Cowan :** C'est très bien. Le budget de fonctionnement de 22 millions de dollars est-il net, après soustraction des revenus propres du musée? Je suppose qu'il y aura une boutique muséale et d'autres amis du musée, et cetera. S'agit-il d'un chiffre net ou brut?

**Mme Sherwood :** C'est le chiffre brut. Le futur conseil d'administration devra établir des projections quant au revenu prévu.

**Le sénateur Cowan :** Quel montant est prévu dans le plan d'activité?

**Mme Sherwood :** À l'heure actuelle, le plan d'activité est fondé sur une série d'hypothèses de départ quelque peu différentes quant à l'existence de dotations. Le plan d'activité présenté par les Amis prévoyait des revenus de six millions de dollars.

**Le sénateur Cowan :** Ce chiffre serait retranché des 22 millions de dollars?

**Mme Sherwood :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** Pour revenir aux réponses que vous avez données au sénateur Oliver au sujet du premier directeur, vous avez dit que vous discutiez de la manière dont on choisirait le premier directeur.

**Mme Sherwood :** Différents processus pourraient être utilisés pour nommer le premier directeur. En fait, tout s'est passé très rapidement. Nous avons conclu l'entente définitive et exécutoire avec les partenaires une semaine avant le dépôt du projet de loi à la Chambre des communes. Nous travaillons sous pression dans ce dossier.

**Le sénateur Cowan :** Je ne m'attends pas à ce que vous disiez que tel cabinet en particulier sera chargé de faire la recherche, mais y aura-t-il une recherche publique?

**Mme Sherwood :** Il faudra annoncer d'une manière quelconque la disponibilité de ce poste.

**Le sénateur Oliver :** Il faut plus qu'une annonce. Il faut mener une recherche.

**Mme Sherwood :** Un processus a déjà été enclenché par les Amis qui avaient accordé un contrat pour passer en revue un grand nombre de candidats à ce poste, et nous avons accès aux résultats de ce travail. Nous croyons que la description de poste

different because this is now a national museum, and there are some additional requirements. I do not mean to be cagey, but one of the issues will be how much we can draw on that previous material or whether we are starting from scratch.

**Senator Cowan:** There will be a new search.

**Ms. Sherwood:** There will have to be a search.

**Senator Cowan:** It will not be restricted to people who already applied to Friends.

**Ms. Sherwood:** That is right.

**Senator Cowan:** There will be a public search. What will be the possible mechanism? Would one be to contract with a search firm?

**Ms. Sherwood:** Yes, that would be one way.

**Senator Cowan:** What other methods would there be?

**Ms. Sherwood:** One method would be an open call, and the other would be to start with a short list with the high flyers and go quickly from there.

**Senator Cowan:** How would it be a public search if you start with a short list of high flyers?

**Ms. Sherwood:** That is the issue.

**Senator Cowan:** That is not a public search.

**Senator Oliver:** No, it is not. That is a concern.

**Ms. Sherwood:** There are processes available to post potential appointments for comment. As I say, I am uncomfortable here because we have not completed these discussions with the Privy Council Office.

**Senator Cowan:** Surely you need to have a public search for something such as this, do you not? How could it be done any other way?

**Ms. Sherwood:** There have been a number of opportunities for people to express their interests.

**Senator Cowan:** You have just said the job description is maybe slightly different. I do not understand.

**Ms. Sherwood:** I am painting myself into a corner on a discussion that has not yet been completed, and I do not have all of the knowledge of the options for these search processes. I do not want to mislead you by saying that these are the two options.

**Senator Cowan:** Will parliamentarians have an opportunity to hear of the process before it is settled, and if so, how?

sera légèrement différente parce que c'est maintenant un musée national et que des critères additionnels sont venus s'ajouter. Je ne veux pas faire de cachotteries; mais l'un des problèmes sera justement de savoir dans quelle mesure nous pouvons nous inspirer de cette documentation antérieure, ou bien si nous devons recommencer à la case départ.

**Le sénateur Cowan :** Il y aura une nouvelle recherche.

**Mme Sherwood :** Il faudra qu'il y ait une nouvelle recherche.

**Le sénateur Cowan :** Elle ne sera pas limitée aux gens qui ont déjà posé leur candidature auprès des Amis.

**Mme Sherwood :** En effet.

**Le sénateur Cowan :** Il y aura une recherche publique. Quel sera le mécanisme possible? Se pourrait-il qu'on accorde un contrat à un cabinet spécialisé?

**Mme Sherwood :** Oui, ce pourrait être une manière de procéder.

**Le sénateur Cowan :** Quelles autres méthodes pourrait-on envisager?

**Mme Sherwood :** Une méthode serait de lancer un appel à tous, et l'on pourrait aussi commencer par une courte liste comprenant les personnalités les plus connues et procéder rapidement à partir de là.

**Le sénateur Cowan :** En quoi serait-ce une recherche publique si vous commencez par une courte liste de personnalités connues?

**Mme Sherwood :** C'est le problème.

**Le sénateur Cowan :** Cela n'est pas une recherche publique.

**Le sénateur Oliver :** Non, ça ne l'est pas. C'est préoccupant.

**Mme Sherwood :** Il y a des processus permettant d'afficher des nominations potentielles en invitant les intéressés à faire part de leurs commentaires. Je répète que je ne suis pas à l'aise de vous en parler parce que nous n'avons pas terminé les discussions à ce sujet avec le Bureau du Conseil privé.

**Le sénateur Cowan :** Il est sûrement nécessaire de faire une recherche publique pour un poste de ce genre, n'est-ce pas? Comment pourrait-on faire autrement?

**Mme Sherwood :** Les gens ont déjà eu un certain nombre d'occasions de manifester leur intérêt.

**Le sénateur Cowan :** Vous venez de dire que la description de fonctions est peut-être légèrement différente. Je ne comprends pas.

**Mme Sherwood :** Je suis en train de me coincer à propos d'une discussion qui n'a pas encore été terminée et je ne connais pas toutes les options disponibles pour de telles recherches. Je ne veux pas vous induire en erreur en disant que ce sont les deux seules options.

**Le sénateur Cowan :** Les parlementaires auront-ils l'occasion d'entendre parler du processus avant que la décision soit prise et, dans l'affirmative, comment?



**Ms. Sherwood:** I am sorry; I just do not have the knowledge to answer that particular issue.

**Senator Cowan:** Would you undertake to ask that question and obtain an answer for the committee?

**Ms. Sherwood:** I would be happy to get back to you on that, unless either of my colleagues feels compelled to leap in with better information than I have.

**Rina Pantalony, Legal Counsel, Canadian Heritage:** I do not know if I can leap in with better information. I feel we need to take that under advisement.

**Senator Cowan:** As long as we can get an undertaking and have follow-up with the clerk, that would be fine.

**The Acting Chair:** Since this is a Crown corporation, I assume that our two official languages will be required at this new museum.

**Ms. Sherwood:** The preamble to the Museums Act, which will cover this museum as well, is very clear on the requirement for national museums to provide services in both official languages.

**Senator Johnson:** The beauty of this, of course, is that it is looking right over St. Boniface, on the river between Winnipeg and St. Boniface, which is a very French-speaking part of the city.

**The Acting Chair:** The misconception is sometimes out there, maybe in the media, that it is a public-private partnership. However, it is really a public position right now, is it not?

**Ms. Sherwood:** It is a federal Crown corporation with a board that is appointed by the Governor-in-Council, and all of the protections that exist in terms of the various pieces of federal legislation that apply to such an entity, such as the Financial Administration Act. The staff are public servants for the purposes of the Public Service Superannuation Act. It is absolutely on the same status as any of the existing national museums. It happens to have an extraordinary contribution being made toward the building project, but that does not in any way change its status.

**The Acting Chair:** Would federal employees be free to apply for positions at this new museum?

**Ms. Sherwood:** It is a separate employer. Canadian Heritage has an arrangement whereby employees of national museums, Parks Canada and others are eligible to apply for competitions within government. There is certainly no problem for a federal public servant moving over in terms of portability of pension. That would be available to any employee of the federal public service.

**Senator Johnson:** Could you answer a question about the first director being recommended by the Minister of Heritage rather than the board? On the four other museums in Canada, the board

**Mme Sherwood :** Je suis désolée, je n'ai tout simplement pas les connaissances requises pour répondre à cette question précise.

**Le sénateur Cowan :** Pourriez-vous vous engager à poser la question et à obtenir une réponse pour le comité?

**Mme Sherwood :** Je me ferai un plaisir de vous revenir là-dessus, à moins que l'un ou l'autre de mes collègues se sente obligé d'intervenir et d'offrir une meilleure information que la mienne.

**Rina Pantalony, conseillère juridique, Patrimoine canadien :** J'ignore si je peux intervenir en apportant une meilleure information. Je pense que nous devons prendre cette question en délibéré.

**Le sénateur Cowan :** Pourvu que nous ayons l'engagement et qu'on fasse le suivi auprès de la greffière, c'est très bien.

**Le président suppléant :** Comme il s'agit d'une société d'État, je suppose que nos deux langues officielles seront exigées à ce nouveau musée.

**Mme Sherwood :** Le préambule de la Loi sur les musées, qui s'appliquera également à ce musée, dit très clairement que les musées nationaux sont tenus d'offrir les services dans les deux langues officielles.

**Le sénateur Johnson :** Le plus beau, c'est que ce musée sera juste en face de Saint-Boniface, sur la rivière qui coule entre Winnipeg et Saint-Boniface, qui est un quartier de la ville très francophone.

**Le président suppléant :** Les gens, ou en tout cas les médias, semblent croire parfois, à tort, qu'il s'agit d'un partenariat public-privé. En fait, c'est vraiment une entité publique, n'est-ce pas?

**Mme Sherwood :** C'est une société d'État fédérale dotée d'un conseil d'administration nommé par le gouverneur en conseil et qui bénéficie de toutes les protections qui existent dans les diverses lois fédérales qui s'appliquent à une telle entité, notamment la Loi sur la gestion des finances publiques. Les employés travaillent dans le secteur public aux fins de la Loi sur la rémunération du secteur public. Le musée a donc exactement le même statut que n'importe quel autre des musées nationaux existants. Il se trouve à bénéficier d'une contribution extraordinaire pour la construction du musée, mais cela ne change absolument rien à son statut.

**Le président suppléant :** Les employés fédéraux pourraient-ils postuler à des postes dans ce nouveau musée?

**Mme Sherwood :** C'est un employeur séparé. Patrimoine canadien a un arrangement permettant aux employés des musées nationaux, de Parcs Canada et d'autres entités de se présenter à des concours dans l'administration fédérale. Il n'y a assurément aucun problème pour un fonctionnaire fédéral qui voudrait venir y travailler, sur le plan de la transférabilité des pensions. Tout employé de la fonction publique fédérale pourrait se prévaloir de cette disposition.

**Le sénateur Johnson :** Pourriez-vous répondre à une question sur le fait que le premier directeur sera recommandé par le ministre du Patrimoine plutôt que par le conseil d'administration?

of trustees makes the recommendation for the director. Here, the minister appoints both the board as well as the director. Why is there this differentiation?

**Ms. Sherwood:** In this case, it is really a pragmatic approach. The 1990s act, which establishes the four existing museums as Crown corporations, came into being at a time when the institutions existed. They had facilities and staff. When the boards were created, there was actually an infrastructure to support them. In the case of this institution, there is, at this point, no infrastructure to support the new board. It is really a question of having the two come into being simultaneously.

**Senator Johnson:** The control is with the government and not the Friends or the Asper Foundation.

**Ms. Sherwood:** Absolutely, that is correct.

**The Acting Chair:** If there are no further questions, I would like to thank our witnesses for appearing before us. I would also like to thank all senators for being here — perhaps because I am the interim chair, there are so many of you here; it is amazing support. I also remind that it is the senators who have been designated to sit on this committee who will vote clause by clause. The witnesses are free to remain, I believe, if they wish.

**Ms. Sherwood:** We would love to stay, if you would let us.

**The Acting Chair:** There may be a question on some of the clauses.

Honourable senators, shall we move to clause-by-clause consideration of Bill C-42, to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

Dans les quatre autres musées du Canada, c'est le conseil d'administration qui formule la recommandation pour la nomination du directeur. Dans le cas qui nous occupe, le ministre nomme à la fois le conseil d'administration et le directeur. Pourquoi cette différence?

**Mme Sherwood :** Dans ce cas-ci, c'est vraiment pour des raisons pragmatiques. La loi de 1990, qui crée les quatre musées nationaux existants à titre de sociétés d'État, est entrée en vigueur au moment où les institutions en question existaient déjà. Les musées avaient déjà des installations et du personnel. Quand les conseils d'administration ont été créés, il existait une infrastructure pour leur donner du soutien. Dans le cas de cette institution-ci, par contre, il n'existe pour l'instant aucune infrastructure pour appuyer le nouveau conseil. Le problème est vraiment que les deux sont créés simultanément.

**Le sénateur Johnson :** C'est le gouvernement qui exerce le contrôle et non pas les Amis ou la fondation de la famille Asper.

**Mme Sherwood :** Absolument, c'est exact.

**Le président suppléant :** S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier nos témoins d'être venus. Je voudrais aussi remercier tous les sénateurs d'être présents — c'est peut-être parce que je suis président suppléant que vous êtes tellement nombreux; c'est un soutien extraordinaire. Je rappelle également que ce sont les sénateurs qui ont été désignés membres de notre comité qui voteront au moment de l'étude article par article. Je crois que les témoins peuvent rester, s'ils le souhaitent.

**Mme Sherwood :** Nous aimerions bien rester, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

**Le président suppléant :** Il pourrait y avoir une question sur l'une ou l'autre des dispositions.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous passions à l'étude article par article du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence?

**Des voix :** D'accord.

**Le président suppléant :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président suppléant :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.



**The Acting Chair:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall clause 14 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Shall I report the bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chair:** Carried. That is how efficient this meeting is. Thank you.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, March 10, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m. to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, the Standing Senate Committee on Human Rights is meeting this evening to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

**Le président suppléant :** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** L'article 14 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président suppléant :** Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président suppléant :** Adopté. Voyez comme nous sommes efficaces. Merci.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 10 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 6 pour examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce soir pour se pencher sur des allégations de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et pour étudier dans quelle mesure sont atteints les objectifs d'équité en matière d'emploi des groupes minoritaires.

From Statistics Canada, we have with us Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour Statistics Division; Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division; and Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division.

As the clerk no doubt advised you, we are very interested in the statistics that you have recently released that impact the patterns in Canada, both with immigration and labour. Please make your opening statements, after which will be a question period.

**Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada:** We appreciate this opportunity to speak to you. It is an honour to be before you today.

Today, we will be providing you with some context for your discussion and some statistics that we recently released — some of which you may have seen — from the Labour Force Survey and from data released last week from the Census of Population.

I am the Director of the Labour Statistics Division at Statistics Canada. Our responsibility is the Labour Force Survey and the census labour data. With me today is Ms. Leesti, Assistant Director and the Labour Force Survey manager. We will be here to help Ms. Le Petit with the question you may ask. However, Ms. Leesti will give the presentation today. She will be making the presentation largely based on some analysis done by Jason Gilmore, a senior analyst at Statistics Canada.

**Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour Statistics Division, Statistics Canada:** The presentation is entitled *The Canadian Immigrant Labour Market in 2006: Analysis by Region or Country of Birth*. I hope that you all have a copy of the presentation before you.

As you may know, the labour market for immigrants varies depending on how long immigrants have been in the country. In order to look at the situation appropriately, we grouped the immigrant based on how long he or she has been in Canada. Very recent immigrants are those immigrants who have been here for five years or less. Since we are discussing 2006 statistics, this would be immigrants who came to Canada in 2001 and after. Recent immigrants have been in Canada between five and 10 years. The final group is the established immigrants who have been here more than 10 years.

Some of this presentation looks at the outcomes by region of birth. They are grouped into four main categories: Asia, including the Middle East; Europe; Latin America, including the Caribbean and Bermuda; and Africa. Most of the analysis focuses on the population aged between 25 years and 54 years. This is the age where most people who want to work will be trying to work. They have finished their studies and are aged 25 and older. They are not yet in the age group where they might be retiring.

Nous accueillons, de Statistique Canada, Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de la statistique du travail, Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, et Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique du travail.

Comme la greffière vous l'a certainement indiqué, nous sommes très intéressés par les statistiques que vous avez récemment publiées concernant l'immigration et la main-d'œuvre au Canada. Veuillez faire votre déclaration liminaire, après quoi nous aurons une période de questions.

**Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, Statistique Canada :** Madame la présidente, c'est un honneur pour nous de nous adresser à votre comité et nous vous remercions de votre invitation.

Notre objectif aujourd'hui est d'établir le contexte de vos délibérations et de vous communiquer certaines statistiques tirées de notre dernière Enquête sur la population active et de notre dernier recensement. Nous venons de les publier récemment et vous en avez certainement déjà vu plusieurs dans la presse.

Je suis directeur de la Division de la statistique du travail à Statistique Canada, qui s'occupe de l'Enquête sur la population active et des données sur la main-d'œuvre issues du recensement. Je suis accompagné de Mme Leesti, directrice adjointe, responsable de l'Enquête sur la population active. Nous sommes ici pour aider Mme Le Petit à répondre aux questions que vous allez lui poser après l'exposé qu'elle va faire, reposant en grande mesure sur des analyses effectuées par Jason Gilmore, analyste principal à Statistique Canada.

**Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de la statistique du travail, Statistique Canada :** L'exposé est intitulé *Les immigrants sur le marché canadien du travail en 2006 : analyse selon la région ou le pays de naissance*. J'espère que vous en avez tout reçu un exemplaire.

Comme vous le savez, le marché du travail des immigrants est relié à la durée de leur présence dans le pays. Pour l'examiner correctement, nous avons regroupé les immigrants selon la durée de leur présence au Canada. Les immigrants très récents sont ceux qui ont moins de cinq ans de présence ici. Comme nous parlons de statistiques de 2006, il s'agit d'immigrants arrivés au Canada depuis 2001. Les immigrants récents sont ceux qui ont entre cinq et dix années de présence au Canada. Le dernier groupe est celui des immigrants établis, qui ont plus de dix années de présence.

Cet exposé porte en partie sur les résultats par région de naissance, regroupés en quatre grandes catégories : l'Asie, comprenant le Moyen-Orient; l'Europe; l'Amérique latine, comprenant les Caraïbes et les Bermudes; et l'Afrique. La majeure partie de l'analyse porte sur la cohorte des 25 à 54 ans, ce qui est le groupe d'âge où la plupart des personnes désirant travailler cherchent effectivement du travail. Ce sont des personnes qui ont terminé leurs études et qui sont âgées de 25 ans ou plus. Elles ne sont pas encore dans le groupe des personnes susceptibles de prendre leur retraite.



In order to compare the different groups — comparing apples with apples — as much as possible, we do not focus exclusively on established immigrants who, by default, have been here for 10 years or more. They are likely to be older, and many will be retiring and not participating in the labour market. That is why we are focusing today on the 25 to 54 age group.

The next slide shows the proportion of immigrants in the Canadian population. More than one in five Canadians aged 15 and over in 2006 were immigrants. Within that group, three per cent were very recent immigrants, another 3 per cent were recent immigrants and 16 per cent were established immigrants. The remaining category is 2 per cent and is composed of the student visas, working permits and temporary foreign workers.

The next slide shows the immigrant's country of birth. About 40 per cent of established immigrants came from Asia and 33 per cent from Europe. Those were the main contributors to Canadian immigration. For recent immigrants, that is, those who came between 1996 and 2001, the proportion from Asia increases to 59 per cent while those from Europe decreased to 20 per cent. Very recent immigrants show Asia as the source for more than half, with 18 per cent from Europe.

The proportion of immigrants coming from Europe has declined. There has also been a shift in the origins from within Europe, in that immigrants used to come more from northern and western Europe. In recent years, more immigrants are coming from eastern and southern Europe.

An increase of immigrants coming from Africa is also seen. While the change does not seem large, established immigrants have increased from six per cent to 12 per cent. This is more pronounced in Quebec, where their immigration policy has favoured French-speaking immigrants. Therefore, there have been more immigrants from Africa. The proportion of immigrants from Latin America has been between 10 per cent and 15 per cent.

The next slide shows the labour market outcome of immigrants. The unemployment rate for Canadians aged 25 to 54 years was 4.9 per cent in 2006. The labour market in Canada has been good over the last few years and is reflected in the low unemployment rate. That is matched by the employment rate of 83 per cent, which is the proportion of the population that is working.

It is a different picture for the very recent immigrants. Their unemployment rate was 11.5 per cent in 2006, more than twice that of the Canadian-born population. The rate for recent immigrants was 7.3 per cent. Established immigrants had rates similar to the Canadian-born. Therefore, immigrants who have been here longer seem to have a lower unemployment rate.

Afin de bien comparer les différents groupes — de comparer des choses comparables —, nous ne nous concentrons pas exclusivement sur les immigrants établis qui, par défaut, sont ici depuis au moins dix ans. En effet, ce sont là des personnes susceptibles d'être d'un âge moyen et dont beaucoup partiront à la retraite et ne participeront pas à la population active. Voilà pourquoi nous allons nous concentrer aujourd'hui sur le groupe des 25 à 54 ans.

La diapositive suivante montre la proportion d'immigrants dans la population canadienne. En 2006, plus d'un Canadien sur cinq de 15 ans ou plus était un immigrant. Dans ce groupe, 3 p. 100 étaient des immigrants très récents, 3 p. 100, des immigrants récents, et 16 p. 100, des immigrants établis. La dernière catégorie, de 2 p. 100, regroupe les immigrants ayant un visa d'étudiant, les immigrants ayant un permis de travail et les travailleurs étrangers temporaires.

Vous voyez maintenant la répartition par pays de naissance. Environ 40 p. 100 des immigrants établis sont originaires d'Asie, et 33 p. 100, d'Europe. Ce sont les groupes contribuant le plus à l'immigration canadienne. En ce qui concerne les immigrants récents, c'est-à-dire arrivés entre 1996 et 2001, le pourcentage de ceux qui étaient originaires d'Asie monte à 59 p. 100, alors que celui de ceux qui étaient originaires d'Europe baisse à 20 p. 100. Parmi les immigrants très récents, plus de la moitié sont originaires d'Asie et 18 p. 100, d'Europe.

Le pourcentage d'immigrants originaires d'Europe a baissé. On a aussi constaté un changement dans les pays d'origine à l'intérieur de l'Europe étant donné que la plupart venaient autrefois de l'Europe du Nord et de l'Ouest alors que, ces dernières années, un plus grand nombre vient de l'Europe de l'Est et du Sud.

On constate aussi une hausse du nombre d'immigrants originaires d'Afrique. Bien que ce changement ne semble pas important, la proportion est passée de 6 p. 100 à 12 p. 100 pour les immigrants établis. Ce phénomène est plus prononcé au Québec, dont la politique d'immigration favorise les immigrants francophones. Cela explique pourquoi il y a plus d'immigrants originaires d'Afrique. La proportion d'immigrants originaires d'Amérique latine se situe entre 10 p. 100 et 15 p. 100.

Vous voyez sur cette diapositive la situation des immigrants sur le marché du travail. Le taux de chômage des Canadiens âgés de 25 à 54 ans était de 4,9 p. 100 en 2006. Le marché du travail canadien est très ferme depuis quelques années, ce qui se traduit par un faible taux de chômage. En contrepartie, on enregistre un taux d'emploi de 83 p. 100, ce qui représente la proportion de la population qui occupe un emploi.

La situation est différente pour les immigrants très récents, dont le taux de chômage était de 11,5 p. 100 en 2006, soit plus du double du taux de la population née au Canada. Pour les immigrants récents, le taux était de 7,3 p. 100. Les immigrants établis ont un taux de chômage similaire à celui de la population née au Canada. Par conséquent, les immigrants présents depuis plus longtemps semblent avoir un taux de chômage plus faible que les autres.

The next slide provides a historical view of how the situation evolved. I have employment rates for very recent immigrants and Canadian-born or non-immigrants. In 1981, the gap was only 6 percentage points between the two groups. We look at the difference every five years, based on census data, and see that the gap increases. It was the largest in 1996 at 19 per cent.

From 1996 to 2001, employment rates increased for both Canadian-born and immigrants. There has been a small reduction of the gap between 1996 and 2006. Both groups benefited from the positive labour market. However, there is still a significant difference between the two.

The next slide shows these statistics by education. Canada favours immigration of people with higher education. Among the very recent immigrants, slightly more than 50 per cent of them have a university degree. However, when we look at the unemployment rates, high school graduates had an unemployment rate of 13.1 per cent, those with a bachelor's degree had a rate of 11.4 per cent and immigrants with more than a bachelor's degree had a rate of 12.4 per cent. Therefore, immigrants with a higher level of education did not seem to get any benefit in the labour market.

Compare that to the Canadian-born population where a higher education results in a much lower unemployment rate. About 20 per cent of the Canadian population has a university degree, compared to 50 per cent of very recent immigrants.

Immigrants perform differently within the labour market in each province. When they establish themselves in an area of Canada, they find employment in the local labour market, and their outcome will be influenced by the situation around them. It is not surprising that the most successful immigrants are in Alberta, which has benefited from all the oil and gas activity. They had the highest employment rate. The lowest employment rate was in Quebec, where the labour market in 2006 was not as positive as in other provinces. Some problems are also likely related to the country of origin, wherein immigrants from different countries seem to have different levels of success.

In regard to labour market participation by country of origin, the good news story is that immigrants from the Philippines had good employment rates even in the first five years. They had 5.4 per cent unemployment. This compares to 4.9 per cent for the Canadian-born population. The Filipinos worked in a variety of occupations including manufacturing, retail, home care and health care. Immigrants from other regions had varying unemployment rates: Europe, 8.4 per cent; Latin America, 10.5 per cent; Asia, in general, 11.1 per cent; and Africa, 20.8 per cent.

The next slide gives a similar picture for the three big destination provinces for immigrants. Most of them go to Ontario, British Columbia and Quebec. We see that immigrants from Europe tend to have the most positive outcome with a lower

La diapositive suivante présente l'évolution historique de la situation. On y voit les taux d'emploi des immigrants très récents et des personnes nées au Canada; c'est-à-dire des non-immigrants. En 1981, l'écart entre les deux groupes n'était que de 6 p. 100. Si l'on examine l'évolution de la différence tous les cinq ans, au moyen des données du recensement, on constate que l'écart s'est creusé. C'est en 1996 qu'il était le plus prononcé, à 19 p. 100.

De 1996 à 2001, les taux d'emploi ont augmenté à la fois pour les personnes nées au Canada et pour les immigrants. Il y a eu une petite réduction de l'écart entre 1996 et 2006, les deux groupes ayant bénéficié de la fermeté du marché du travail. Il n'en reste pas moins qu'il subsiste encore une différence significative entre les deux.

Voici maintenant des statistiques sur l'éducation. Le Canada préfère accueillir des immigrants ayant fait des études supérieures. Parmi les immigrants très récents, un peu plus de 50 p. 100 ont un diplôme universitaire. Toutefois, quand on examine les taux de chômage, on constate que les diplômés du secondaire avaient un taux de chômage de 13,1 p. 100, ceux ayant un baccalauréat, de 11,4 p. 100, et ceux ayant plus qu'un baccalauréat, de 12,4 p. 100. Autrement dit, les immigrants ayant un niveau d'éducation supérieur ne semblent pas en tirer avantage sur le marché du travail.

Comparons cela à la population née au Canada, pour qui un niveau d'éducation plus élevé s'accompagne d'un taux de chômage beaucoup plus faible. Environ 20 p. 100 de la population canadienne possède un diplôme universitaire, contre 50 p. 100 chez les immigrants très récents.

Les résultats des immigrants sur le marché du travail varient dans chaque province. Quand ils s'établissent dans une région, ils trouvent de l'emploi sur le marché du travail local et leur situation est influencée par le milieu où ils se trouvent. Il n'est pas étonnant que les immigrants qui réussissent le mieux se trouvent en Alberta, qui a profité de l'économie du pétrole et du gaz naturel. C'est là qu'ils ont le taux d'emploi le plus élevé. À l'opposé, c'est au Québec que leur taux d'emploi est le plus faible, parce que le marché du travail en 2006 n'y était pas aussi ferme que dans les autres provinces. Certains problèmes sont probablement aussi reliés aux pays d'origine étant donné que les immigrants des différents pays semblent avoir des taux de succès différents.

En ce qui concerne la participation au marché du travail par pays d'origine, la bonne nouvelle est que les immigrants des Philippines ont de bons taux d'emploi, même dans leurs cinq premières années de présence au Canada. Leur taux de chômage était de 5,4 p. 100 seulement, ce qui est comparable aux 4,9 p. 100 de la population née au Canada. Les Philippins occupaient des emplois dans de nombreux secteurs différents, comme la fabrication, les soins à domicile et les services de santé. Par contre, les immigrants d'autres régions enregistraient des taux de chômage variables : Europe, 8,4 p. 100; Amérique latine, 10,5 p. 100; Asie en général, 11,1 p. 100; et Afrique, 20,8 p. 100.

La diapositive suivante présente une situation similaire pour les trois grandes provinces de destination des immigrants, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec. On constate que les immigrants d'Europe ont tendance à avoir des résultats positifs,



unemployment rate, followed by those from Latin America, Asia and Africa. This is particularly so in Quebec, where the unemployment rate is 27 per cent for immigrants who have been in the country for five years or less.

Other immigrant surveys at Statistics Canada look at the reasons associated with those difficulties. On the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, one of the questions was: What are the barriers to finding employment? The most common barrier that the respondents mentioned was not enough Canadian job experience. Either they did not have any job experience or they had some but it was not Canadian, and it was not recognized by the employers. The next barrier was language problems — lack of knowledge of one of the official languages. This can be seen at two levels: knowledge of official languages for work and for going about your daily life. In the work category, language skills might encompass professional knowledge, which can be technical and perhaps exclusively Canadian, such that it is not the same as the knowledge required in the home country. Another barrier mentioned was lack of employment opportunities and lack of recognition of foreign credentials.

Another interesting statistic that we found is at the top part of the graph, which represents the proportion of population who were students. Among the 25- to 54-age group under Canadian-born, it is only 4 per cent. That is not a surprise because by the age of 25, most Canadians are finished their education. However, the age is a lot higher among the immigrants. It was interesting to see that the largest proportion was from Latin America and Africa.

Among those who were students, they were asked whether they were working as well, or students only. Under Canadian-born, two thirds of the students were also working. For immigrants, the percentage was a lot lower. They do not seem to be accumulating work and studies at the same time as much as the Canadian-born respondents do.

The next two slides come from our census data that we released last week. We looked at the occupations where immigrants are over-represented or under-represented. In general, 22 per cent of our labour market consists of working immigrants. Looking at specific occupations, 65 per cent of sewing machine operators are immigrants. This occupation also represented the sharpest decline between 2001 and 2006 because the manufacturing sector, in particular textiles, is not healthy in Canada. That affects the labour market of immigrants.

Another area that was highly represented by immigrants was taxi drivers and limousine drivers at 58 per cent. There are also many immigrants working in the software industry. When the IT business rapidly expanded in the late 1990s, a great deal of policy was put in place to attract people with the relevant training to Canada. That is reflected in these statistics. Many software engineers and computer programmers are immigrants.

avec un taux de chômage plus faible, suivis de l'Amérique latine, de l'Asie et de l'Afrique. C'est particulièrement vrai au Québec, où le taux de chômage est de 27 p. 100 pour les immigrants présents depuis moins de cinq ans.

Statistique Canada a mené d'autres enquêtes auprès des immigrants pour comprendre les raisons de ces difficultés. Dans l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, on a posé la question suivante : quels sont les obstacles à l'obtention d'un emploi? L'obstacle le plus fréquemment mentionné était l'absence d'expérience de travail au Canada. Ou ils n'avaient aucune expérience de travail, ou ils en avaient eu une mais pas au Canada et elle n'était pas reconnue par les employeurs. L'obstacle suivant était la langue — méconnaissance d'une des deux langues officielles, ce qui peut se manifester à deux niveaux, pour le travail ou pour la vie quotidienne. Dans le monde du travail, les compétences linguistiques peuvent englober des connaissances professionnelles, qui peuvent être techniques et même exclusivement canadiennes, mais ne sont pas les mêmes que celles requises dans le pays d'origine. Autre obstacle mentionné, l'absence de possibilités d'emploi et la non-reconnaissance des diplômes étrangers.

Vous trouverez une autre statistique intéressante en haut du graphique, concernant la proportion des étudiants dans la population. Dans le groupe des 25 à 54 ans nés au Canada, c'est seulement 4 p. 100. Cela n'est pas surprenant car, à partir de 25 ans, la plupart des Canadiens ont fini leurs études. Toutefois, l'âge est beaucoup plus élevé chez les immigrants. Il est intéressant de constater que la proportion la plus élevée était d'Amérique latine et d'Afrique.

On a demandé aux étudiants s'ils occupaient ou non un emploi en même temps qu'ils étudiaient. Pour la population née au Canada, les deux tiers des étudiants occupaient également un emploi. Chez les immigrants, la proportion était beaucoup plus faible. Ils ne semblent donc pas cumuler l'emploi et les études autant que les répondants nés au Canada.

Les deux diapositives suivantes sont extraites des données du recensement publiées la semaine dernière. Nous avons examiné les professions dans lesquelles les immigrants sont sur-représentés ou sous-représentés. En général, une proportion de 22 p. 100 de notre marché du travail se compose d'immigrants occupant un emploi. Quand on examine les professions occupées, 65 p. 100 des opérateurs de machines à coudre sont des immigrants. Cette profession a aussi connu le déclin le plus marqué entre 2001 et 2006 parce que le secteur manufacturier, notamment les textiles, connaît des difficultés au Canada. Cela affecte le marché du travail des immigrants.

Un autre secteur où les immigrants sont très présents est celui des chauffeurs de taxi et de limousines, où ils représentent 58 p. 100 du total. On trouve aussi beaucoup d'immigrants dans le secteur des logiciels. Avec l'expansion rapide de la TI à la fin des années 90, beaucoup de politiques ont été adoptées au Canada pour attirer des personnes ayant la formation voulue. Cela se reflète dans ces chiffres. Beaucoup d'ingénieurs informaticiens et

Next on the list is food counter attendants, kitchen helpers and, interestingly, general practitioners. About 31 per cent of GPs are immigrants, which is higher than the 22 per cent in general.

The next list consists of occupations with the lowest immigrant representation. Only 8 per cent of police officers are immigrants and 9 per cent of senior government managers and officials are immigrants. The figures are similar for kindergarten, elementary and secondary school teachers, where there is a much lower proportion of immigrants than the labour market in general. The representation of university professors is much higher. That profession is part of the global market so they come to Canada from many other areas. For carpenters, it is only 13 per cent. Again, our census data show that there has been a lot of growth in the construction and carpentry industry but there are not many immigrants in those professions.

In conclusion, we found that very recent and recent immigrants had a higher rate of unemployment and a lower rate of employment than the Canadian-born respondents had. The higher unemployment rates for very recent immigrants was regardless of education. Even highly educated immigrants in Canada do not find employment in the first five years.

In 2006, Filipino-born immigrants had strong labour market outcomes. European and Latin American immigrants, who landed more than five years earlier, had similar labour market outcomes as Canadian-born had, while Asian and African immigrants had lower employment rates than Canadian-born, regardless of the year of landing.

Immigrants are more represented in occupations related to food and services, manufacturing and technical occupations, while less represented in education.

Slide No. 16 shows the two reports released on the Labour Force Survey. We have two more surveys coming up: one on the outcomes by country of education, based on education acquired in Canada or education acquired before immigrating; and characteristics of employment. We want to look into earnings and into permanent versus temporary, and full-time versus part-time.

**The Chair:** We will go to questions.

Does your definition of “immigrant” include refugee status, or is it purely as in under the Immigration Act?

de programmeurs sont des immigrants. La catégorie suivante dans la liste est celle des agents de comptoir, des aides cuisiniers et, phénomène intéressant, des omnipraticiens. Environ 31 p. 100 des omnipraticiens sont des immigrants, ce qui est plus que les 22 p. 100 en général.

La liste suivante concerne les professions ayant le moins de représentation immigrante. Ainsi, seulement 8 p. 100 des agents de police sont des immigrants, et 9 p. 100 des agents et cadres supérieurs du gouvernement. Les chiffres sont semblables pour le personnel des jardins d'enfants et les enseignants de l'élémentaire et du secondaire où la proportion d'immigrants est beaucoup moins élevée que dans l'ensemble de la population active. Par contre, elle est beaucoup plus élevée chez les professeurs d'université, profession qui fait maintenant partie d'un marché mondial et dont les membres viennent au Canada en provenance de nombreux autres pays. Chez les charpentiers, c'est 13 p. 100 seulement. Encore une fois, nos données du recensement montrent qu'il y a eu une forte expansion du secteur de la construction et de la charpenterie, mais il n'y a pas beaucoup d'immigrants dans ces secteurs.

En conclusion, nous avons constaté que les immigrants très récents et récents ont un taux de chômage plus élevé et un taux d'emploi moins élevé que les répondants nés au Canada. Les immigrants très récents ont un taux de chômage plus élevé, quel que soit leur niveau d'éducation. Même ceux qui ont fait des études supérieures de haut niveau ne trouvent pas d'emploi au Canada pendant les cinq premières années.

En 2006, ce sont les immigrants originaires des Philippines qui avaient les meilleurs résultats sur le marché du travail. Les immigrants d'Europe et d'Amérique latine ayant plus de cinq ans de présence au Canada obtenaient des résultats similaires à ceux de la population née au Canada, alors que les immigrants originaires d'Asie et d'Afrique avaient des taux d'emploi inférieurs à ceux de la population née au Canada, quelle que soit la durée de leur présence au pays.

Les immigrants sont plus représentés dans les professions reliées à l'alimentation, aux services, à la fabrication et aux secteurs techniques, mais moins dans l'éducation.

La seizième diapositive présente les deux rapports publiés sur l'Enquête sur la population active. Nous avons encore deux enquêtes à publier : l'une sur les résultats par pays d'éducation, basée sur l'éducation obtenue au Canada ou l'éducation obtenue avant l'immigration, et l'autre sur les caractéristiques de l'emploi. Nous nous pencherons alors sur les revenus ainsi que sur l'emploi permanent ou temporaire, et l'emploi à temps plein ou à temps partiel.

**La présidente :** Nous passons maintenant aux questions.

Votre définition des immigrants comprend-elle les réfugiés ou simplement les personnes arrivées dans le cadre de la Loi sur l'immigration?



**Ms. Le Petit:** They will fall under the "other" category. When we talk about immigrants here and the time periods, it is since they became a landed immigrant. If a refugee never became a landed immigrant, they would not be included in these statistics.

**The Chair:** The definition is "landed immigrant?"

**Ms. Le Petit:** That is right.

**The Chair:** You can become one in different ways. You referred to carpenters. Did you do the survey for trades vis-à-vis post-secondary education? There has been debate in Canada that we targeted those who are more highly educated, such as doctors, holders of PhDs and Masters degrees, as opposed to welders, plumbers and other trades people. Do the percentages reflect your longer version of the report that we will read?

**Ms. Le Petit:** You are asking about the trades?

**Mr. Bowlby:** We would have information on all the trades available. What we highlighted here was one of the biggest ones, which had a disproportionately low share of immigrants. That is the only reason that particular one is included. You can see welders, plumbers, electricians and many other trades.

**Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada:** The titles of the slides indicate the highest and the lowest representation. They are among the highest and among the lowest; they are not the absolute highest or lowest. We had a number of different occupations to choose from within the census data. We can go into quite a bit of detail but we selected the largest areas and categories of interest where they are over- and under-represented, as Mr. Bowlby said.

**The Chair:** You mentioned immigrants from the Philippines. Was that done in the survey or is that what you gleaned from the results of the survey?

**Ms. Le Petit:** That is what we get from the result of the survey. Most of the study is based on the Labour Force Survey, which is the survey that gives us the unemployment rate every month. We just released the last number on Friday. We added those questions to everyone on their country of birth. We do not specifically target Filipinos or African immigrants but we ask everyone for their country of birth. We tabulate the data by country of birth and look at the results. That is where we found that the Filipinos did remarkably well.

**The Chair:** In that category, you might have had South Africa, Nigeria, Indonesia and so on. The Philippines stood out as a statistic. Were there other countries that did so, or are the Philippines singular in their performance rate?

**Ms. Le Petit:** They are unique. They stand out in how well they do. For us to see that, there must be enough of them. There could be immigrants from some other countries that do really well, but we cannot see it because it is only a survey, and we do not

**Mme Le Petit :** Ils tombent dans la catégorie « autres. » Quand nous parlons des immigrants et de la durée de leur présence, c'est depuis qu'ils ont obtenu le statut d'immigrant reçu. Si un réfugié ne devient jamais un immigrant reçu, il n'est pas inclus dans ces statistiques.

**La présidente :** La définition est donc « immigrant reçu. »

**Mme Le Petit :** C'est ça.

**La présidente :** On peut le devenir de plusieurs manières différentes. Vous avez parlé des charpentiers. Avez-vous étudié la corrélation entre les métiers et l'enseignement postsecondaire? Il y a un débat au Canada sur le fait que nous ciblons ceux qui ont fait le plus d'études, comme les médecins, les détenteurs de doctorats ou de maîtrises, par opposition aux soudeurs, aux plombiers et à d'autres métiers. Est-ce que les pourcentages reflètent la version plus longue de votre rapport que nous lirons?

**Mme Le Petit :** Vous parlez des métiers?

**M. Bowlby :** Nous avons des informations sur tous les métiers. Ce que nous avons présenté aujourd'hui, ce sont les catégories les plus importantes, celles où l'on trouve une proportion excessivement faible d'immigrants. C'est la seule raison pour laquelle nous avons inclus ça. Vous pouvez voir les soudeurs, les plombiers, les électriciens et beaucoup d'autres métiers.

**Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique du travail, Statistique Canada :** Les titres des diapositives indiquent la représentation la plus forte et la plus faible. Il y en a parmi la plus forte et aussi parmi la plus faible. Ce ne sont pas absolument les plus forts ni absolument les plus faibles. Nous avons un certain nombre de métiers différents parmi lesquels choisir grâce aux données du recensement. Nous aurions pu donner beaucoup plus de détails mais nous avons choisi les secteurs et les catégories les plus importants où ils sont sur-représentés et sous-représentés, comme l'a dit M. Bowlby.

**La présidente :** Vous avez parlé des immigrants des Philippines. Vous avez fait ça dans l'enquête ou est-ce ce que vous l'avez extrait des résultats de l'enquête?

**Mme Le Petit :** C'est ce que nous avons obtenu des résultats de l'enquête. La majeure partie de l'étude repose sur l'Enquête sur la population active, qui est l'enquête qui nous donne le taux de chômage chaque mois. Nous venons de publier le dernier chiffre, vendredi. Nous avons ajouté ces questions concernant le pays de naissance, sans cibler explicitement les immigrants philippins ou africains. Elles étaient posées à tout le monde. Nous avons ensuite compilé les résultats par pays de naissance et c'est ce qui nous a montré que les Philippines s'en sortent extrêmement bien.

**La présidente :** Vous auriez pu avoir dans cette catégorie l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Indonésie, et cetera. Les Philippines semblent sortir du lot. Y a-t-il d'autres pays dans la même situation ou le cas des philippins est-il vraiment particulier?

**Mme Le Petit :** Leur cas est particulier. Ils sortent vraiment du lot de par leur succès. Pour pouvoir tirer une telle conclusion, il faut qu'ils soient assez nombreux. Il y a peut-être des immigrants d'autres pays qui s'en sortent aussi bien mais cela ne ressort pas

interview everyone. For example, immigrants from other countries that did well from Europe were from Portugal and Great Britain, but they are small so the numbers are less reliable.

**The Chair:** You said that the immigrants from the Philippines did well in areas that we would not have expected. What I would have expected would have been nursing, home care and doctors. Is that what you meant by what you expected?

**Ms. Le Petit:** There are many people who will think about people from the Philippines coming in as nannies; that is what I was referring to. We found that they do not only work as nannies. There are men coming as well; it is not only women. They work in manufacturing, science and retail — a wide variety of industries and occupations.

**Senator Munson:** On that theme of Filipinos, is it because they speak English better than others who come from Asia? Having lived in Asia for a period of time, I have noticed in the Philippines that their command of English is quite strong.

**Ms. Le Petit:** I cannot say if that is why, but many of the courses in the Filipino education system are given in English. A high proportion of Filipinos speak English, so it is possible that that is related. We did not ask them why in the survey, so I cannot directly answer your question.

**Senator Munson:** There are probably some questions you cannot answer. What we are studying here is alleged discrimination, primarily in the public service. We are trying to achieve employment equity for minority groups, to see if they are being met or not.

On chart 7, you had higher unemployment rates for recent immigrants, regardless of education: 12.4 per cent, in comparison to 2.4 per cent for those born in Canada. From a statistical point of view, is there any way that you can investigate or understand why that unemployment rate is so high, even though they probably have the same education as those born here?

**Ms. Le Petit:** That is an excellent question. You are right that we cannot go into it directly. We know from the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada that they mention they have issues with credential recognition. One of the hypotheses is that the degrees they have are not Canadian, and are not recognized in the same way as Canadian degrees are recognized.

**Senator Munson:** They end up in the group driving taxis and becoming limo drivers, then?

**Ms. Le Petit:** It is possible; we cannot answer that.

**Senator Munson:** There must be some way to correlate that.

d'une enquête de cette nature car nous n'interrogeons pas tout le monde. Par exemple, pour l'Europe, les immigrants du Portugal et de la Grande-Bretagne ont aussi de très bons résultats mais leur nombre est moins élevé et les chiffres sont donc moins fiables.

**La présidente :** Vous dites que les immigrants originaires des Philippines ont de bons résultats dans des secteurs auxquels vous ne vous attendiez pas. Pour ma part, je me serais attendue à de bons résultats dans les services infirmiers, les soins à domicile et la médecine. Est-ce ce que vous vouliez dire en parlant de vos attentes?

**Mme Le Petit :** Beaucoup de gens pensent qu'on vient des Philippines pour garder des enfants. C'est ce que je voulais dire. Nous avons constaté qu'il n'y a pas que des bonnes d'enfants, et il n'y a d'ailleurs pas que des femmes, il y a aussi des hommes qui travaillent dans la fabrication, les sciences et la vente au détail — donc, un large éventail de secteurs et de professions.

**Le sénateur Munson :** En ce qui concerne les Philippines, est-ce parce qu'ils parlent mieux l'anglais que d'autres immigrants d'Asie? Comme j'ai vécu en Asie, j'ai pu constater qu'ils maîtrisent très bien l'anglais.

**Mme Le Petit :** Je n'ai pas d'explication mais bon nombre de cours dans le système d'enseignement philippin sont dispensés en anglais. Il se peut que ce soit un facteur car une forte proportion de Philippines parle l'anglais. Nous n'avons pas posé la question dans l'enquête et je ne peux donc pas vous répondre directement.

**Le sénateur Munson :** Il y a probablement des questions auxquelles vous ne pouvez pas répondre. Nous sommes ici pour examiner des allégations de discrimination, notamment dans la fonction publique. Nous essayons d'assurer aux groupes minoritaires l'équité en matière d'emploi et de voir si les objectifs sont atteints ou non.

Le graphique 7 indique des taux de chômage plus élevés pour les immigrants récents, quel que soit leur niveau d'éducation : 12,4 p. 100 contre 2,4 p. 100 pour les Canadiens d'origine. Sur le plan statistique, vous est-il possible de creuser plus profondément et de comprendre pourquoi leur taux de chômage est si élevé, même s'ils ont probablement fait autant d'études que les Canadiens d'origine?

**Mme Le Petit :** C'est une excellente question. Vous avez raison de dire qu'on ne peut pas répondre directement. Nous savons, grâce à l'Étude longitudinale auprès des immigrants du Canada, qu'il y a des problèmes de reconnaissance des diplômes. L'une des hypothèses est que leurs diplômes ne sont pas canadiens et ne sont donc pas reconnus de la même manière que les diplômes canadiens.

**Le sénateur Munson :** C'est pourquoi ils conduisent des taxis et des limousines?

**Mme Le Petit :** C'est possible. Nous ne pouvons pas répondre à cela.

**Le sénateur Munson :** Il doit y avoir moyen d'établir la corrélation.



**Ms. Le Petit:** There is a way; this data is available with the census. I just do not have it with me today. We only released the census data last Tuesday, so we have not yet had the time. However, that is something on which we have committed to preparing and presenting analysis.

How does occupation versus field of study correlate for immigrants? It is complex. There is no study to become a bus driver, for example. You just have to make sure that you do it properly, and it is just recently that we have had the data available. That information will be coming.

**Senator Munson:** Is there any data on those who are fortunate with their degrees from other countries, which do not seem to add up to the way we look at our degrees, in terms of their salary levels? Once they get that job — a person who is working as a nurse or in any other professional job, for example — do they receive the same salary as someone who is Canadian born?

**Mr. Bowlby:** We do not have data on hand to compare the exact same occupation and education level, to standardize all of these things. What we do know about earnings among immigrants is that immigrants do not earn as much as someone who is Canadian-born, on the whole. Statistics Canada found that, over the 1980s and into the 1990s, there was an absolute decline in earnings among immigrants. The trend picked up a little bit in the late 1990s, when earnings among immigrants actually improved. Since 2000, the decline has begun again. Between 2000 and 2005, there has been a decline in earnings among immigrants to Canada.

**Senator Munson:** Is there an explanation for that?

**Mr. Bowlby:** There has been some research at Statistics Canada. I will have to read from my notes because it is not my research.

A report by Picot and Sweetman looked at what are some of the possible explanations for the earnings gap between immigrants and non-immigrants. They found that the change in the characteristics of immigrants over time has accounted for about one third of the increase in the gap. For example, the change in the source country has had an impact on earnings.

Second, they found that foreign work experience does not seem to matter as much as it used to. That is another finding we found in a separate survey — the LSIC, the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada. One of the complaints among immigrants on that survey was that their foreign work experience was not being counted by Canadian employers when the immigrants were trying to find work. That is having an impact on earnings as well.

The third thing that Picot and Sweetman noted was that there has been a general decline in labour market outcomes or earnings among new entrants to the labour market. No matter whether you are an immigrant or a youth entering the labour market today, it is harder to get into the labour market and earn as much as we used to in the past.

**Mme Le Petit :** Il y a un moyen. Ces données proviennent du recensement. Je ne l'ai pas avec moi aujourd'hui. Nous n'avons publié les données du recensement que mardi dernier et nous n'avons donc pas encore eu le temps. Toutefois, c'est quelque chose que nous avons l'intention d'examiner et nous publierons l'analyse.

Quelle est la corrélation entre la profession et le domaine d'étude pour les immigrants? C'est complexe. On ne fait pas d'études pour conduire un autobus, par exemple. On doit simplement être capable de le faire correctement. Nous n'avons pas les données depuis très longtemps. Cette information viendra.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il des données sur ceux qui réussissent avec les diplômes de leur pays d'origine, qui ne semblent pas être aussi bien acceptés que les nôtres, du point de vue des niveaux de salaire? Une fois qu'ils trouvent un emploi, — d'infirmières, par exemple, ou de n'importe quelle autre profession — obtiennent-ils les mêmes salaires que les personnes nées au Canada?

**M. Bowlby :** Nous n'avons pas de données permettant de comparer exactement les mêmes professions et niveaux d'éducation, pour standardiser tout cela. Ce que nous savons des salaires des immigrants, c'est que les immigrants ne gagnent pas autant que les personnes nées au Canada, généralement. Statistique Canada a constaté qu'il y a eu pendant les années 1980 et 1990 une baisse absolue des revenus des immigrants. Il y a eu un certain redressement à la fin des années 1990, quand les revenus des immigrants se sont améliorés. Depuis 2000, la baisse a repris. Entre 2000 et 2005, les revenus des immigrants ont baissé.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il une explication?

**M. Bowlby :** Statistique Canada a fait certaines recherches à ce sujet. Je vais devoir consulter mes notes car ce n'est pas moi qui les ai faites.

Picot et Sweetman ont produit un rapport sur certaines des explications possibles de l'écart de revenus entre les immigrants et les non-immigrants. Ils ont constaté que le changement des caractéristiques des immigrants au cours des années explique environ le tiers de l'accroissement de l'écart. Par exemple, le changement du pays d'origine a eu une incidence sur les revenus.

Deuxièmement, ils ont constaté que l'expérience de travail à l'étranger ne semble pas compter autant qu'autrefois. C'est une autre chose que nous avons constatée dans une enquête séparée — l'ELIC, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada. L'une des plaintes formulées par les immigrants pendant cette enquête était que leur expérience de travail à l'étranger n'était pas prise en compte par les employeurs canadiens quand ils cherchaient du travail. Cela aussi a une incidence sur les revenus.

La troisième chose que Picot et Sweetman ont constatée, c'est qu'il y a eu un déclin général des résultats ou revenus sur le marché du travail pour les nouveaux entrants dans la population active. Qu'il s'agisse d'immigrants ou de jeunes arrivant aujourd'hui sur le marché du travail, il leur est plus difficile d'y trouver une place et de gagner autant que dans le passé.

**Senator Munson:** I have one other question for now. Charts are charts, but charts are also people. They certainly tell a story. I am wondering if this is a discouraging chart or an encouraging one when it comes to dealing with immigrants looking for work in this country. When they take a look at the picture of Canada, is it a welcoming place, free of discrimination?

**Mr. Bowlby:** I would say that immigrants would have their network, and they would tell others what Canada is like. One of the interesting findings in the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada was that immigrants, on the whole, say that they do not have a lot of complaints about being in Canada. However, the survey also found that their number one complaint was the lack of employment opportunities. However, three-quarters said that they would come to Canada again if they had it to do over. I know I did not directly answer your question, but there are some hints there as to how this country would be perceived.

**The Chair:** Could I follow up on that? If you ask someone to come with a doctor's degree, you can weigh how their wages are against a doctor in our country, so you do the comparative. However, one of the most interesting questions that arose out of the data of yours that I read is: Are we encouraging and making welcome the kinds of immigrants who would probably like to come but were precluded because of our immigration process?

I am looking at Western Canada where trades are necessary, but that factor was not high on the immigration list. That is not what we were targeting. We were looking at knowledge-based issues and economies. Now we need the plumbers, the welders. Provinces have had to reach out to countries where they know that there might be some appetite to come to Canada in those professions, but they have had to go through a lot of impediments.

Does your data simply work on what the immigration policies are? In other words, you cannot really look behind what the pool of available immigrants might be, and see those who have been turned away. Am I making myself clear?

**Mr. Bowlby:** All our data refer to immigrants who are already here. We would not have any information on the available pool in other countries, except for statistics that might be available from those statistical organizations in those countries. It probably would not have as much information as we would have in Canada. If we were to go to one of the source countries and ask for data on the characteristics of their population, it probably would not be as rich a data set as comes from Statistics Canada.

**Senator Poy:** My questions will be similar to the other questions. You were mentioning that the gap was growing because of employment or unemployment of immigrants because of the change in source countries, and that the gap had become greater. Do you have statistics on those who came into this country, but became disillusioned and left? I know many have moved to countries such as the United States, or they go back to their country of origin. Do you have statistics on that aspect?

**Le sénateur Munson :** J'ai une autre question. Un graphique, c'est un graphique, mais un graphique, c'est aussi des gens. Ça raconte une histoire. Je me demande si ceci est un graphique décourageant ou encourageant quand il s'agit des immigrants cherchant du travail au Canada. Quand ils voient la situation au Canada, est-ce un pays accueillant, libre de toute discrimination?

**M. Bowlby :** Les immigrants ont leurs réseaux et se communiquent leurs informations sur le Canada. L'une des constatations intéressantes de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada est que ceux-ci disent dans l'ensemble qu'ils n'ont pas beaucoup à se plaindre du Canada. Toutefois, l'enquête a aussi montré que leur première plainte concerne le manque de possibilités d'emploi. En revanche, les trois quarts affirment qu'ils reviendraient au Canada s'ils devaient recommencer. Je sais que je ne réponds pas directement à votre question mais ce sont là des indices de la manière dont notre pays est perçu.

**La présidente :** Puis-je continuer sur le même sujet? Si vous demandez à quelqu'un ayant un diplôme en médecine de venir, vous pouvez comparer son salaire à celui d'un médecin canadien, et vous faites la comparaison. Toutefois, l'une des plus questions les plus intéressantes qu'on peut se poser en voyant vos données est celle-ci : encourageons-nous et accueillons-nous le genre d'immigrants qui aimeraient probablement venir mais qui en sont empêchés par notre processus d'immigration?

Je songe à l'Ouest canadien, où l'on manque de main-d'œuvre et où ce facteur ne figure pas très haut sur la liste de l'immigration. Ce n'est pas ce que nous ciblons. Nous cherchions des gens pour l'économie du savoir. Aujourd'hui, nous avons besoin de plombiers, de soudeurs. Les provinces ont dû chercher dans les pays où elles savent qu'il peut y avoir un certain désir de venir au Canada dans ces professions, mais elles ont dû franchir beaucoup d'obstacles.

Vos données fonctionnent-elles simplement sur ce que sont les politiques d'immigration? Autrement dit, vous ne pouvez pas vraiment voir derrière ce que pourrait être le bassin d'immigrants disponibles et voir ceux qui ont été rejetés. Vous comprenez ce que je veux dire?

**M. Bowlby :** Toutes nos données concernent les immigrants qui sont déjà ici. Nous n'avons pas d'informations sur le bassin disponible dans les autres pays, sauf au moyen de statistiques pouvant être produites par les organismes statistiques de ces pays. Dans l'ensemble, cela ne donne pas autant d'informations que nous en avons au Canada. Si nous devions aller dans l'un des pays d'origine pour demander des données sur les caractéristiques de leur population, ces données ne seraient probablement pas aussi riches que celles de Statistique Canada.

**Le sénateur Poy :** Mes questions seront similaires aux autres questions. Vous avez dit que l'écart se creuse à cause de l'emploi ou du chômage des immigrants du fait du changement des pays d'origine, et que l'écart s'est agrandi. Avez-vous des statistiques sur ceux qui sont venus au Canada mais qui ont été déçus et qui sont partis? Je sais que beaucoup sont partis dans des pays comme les États-Unis ou sont retournés dans leur pays d'origine. Avez-vous des chiffres là-dessus?



**Ms. Leesti:** No, we do not, unfortunately, collect information on exit statistics on those who do leave.

**Senator Poy:** Who does? I know they exist. I am referring to the percentage of those highly-qualified immigrants who come here and cannot get the kind of jobs that they expect, and they move to another country or they go home.

**Ms. Leesti:** That I am not sure. You could check with Citizenship and Immigration Canada, because they are responsible for the entry of immigrants to Canada. I was not aware that they collect exit statistics, but you could verify with them.

**Senator Poy:** I have come across that, in the past.

Regarding lack of Canadian experience, you hear that again and again. I have had immigrants who have said to me, "If I cannot get a job in Canada, how can I have Canadian experience?"

You mentioned Canadian degrees. In regard to the "old days," up to the 1990s, I have done research and discovered that graduates with degrees from Commonwealth universities would be recognized in Canada, whereas those with U.S. degrees or degrees from other countries were not recognized. Is there a change in that stance?

**Ms. Le Petit:** We do not know yet. We have just started to look at that data.

**Senator Poy:** Is it not in your 2006 information?

**Ms. Le Petit:** The question is asked and we have the location but, as you understand, the census is a large database and takes a long time to process and organize, so we have not released that information yet.

**Senator Poy:** You refer to the unemployment rate among Canadian-born being much lower. Do you have statistics of Canadians born of immigrants of non-European heritage? Do you have those statistics?

**Ms. Le Petit:** They are around; they are not here with us.

**Senator Poy:** Do you work on those statistics? They have non-European heritage but were born in Canada. The Canadian Labour Congress has said that these second- or third-generation Canadians make less than Canadian-born who are of European background.

**Ms. Le Petit:** I believe some studies done have been done to that effect.

**Ms. Leesti:** There have been some studies done. I am not familiar with them in detail. Using different Statistics Canada data sources, I believe one was done with the Survey of Labour and Income Dynamics, and it may have been Garnett Picot who had done it, so there are data around.

**Senator Poy:** Do you not keep those statistics?

**Ms. Leesti:** Not within our division.

**Mme Leesti:** Non, malheureusement, nous ne recueillons pas d'informations sur les statistiques de sortie de ceux qui partent.

**Le sénateur Poy:** Qui le fait? Je sais qu'elles existent. Je parle du pourcentage de ces immigrants hautement qualifiés qui viennent ici mais qui ne peuvent pas trouver le genre d'emploi qu'ils espèrent, ce qui fait qu'ils partent dans un autre pays ou retournent chez eux.

**Mme Leesti:** Je ne sais pas. Vous pourriez vous adresser à Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère responsable de l'entrée des immigrants au Canada. Je ne savais pas qu'on recueillait des statistiques de sortie mais vous pourriez vérifier auprès de ce ministère.

**Le sénateur Poy:** J'ai vu ça par le passé.

En ce qui concerne le manque d'expérience canadienne, on en entend continuellement parler. Des immigrants sont venus me dire : « Si je ne trouve pas d'emploi au Canada, comment puis-je acquérir une expérience canadienne? »

Vous avez parlé des diplômes canadiens. Dans « l'ancien temps », jusqu'aux années 1990, j'ai fait des recherches et j'ai découvert que les diplômes des universités du Commonwealth étaient reconnus au Canada alors que ceux des États-Unis ou d'autres pays ne l'étaient pas. Cela a-t-il changé?

**Mme Le Petit:** Nous ne le savons pas encore. Nous venons juste de commencer à décortiquer ces données.

**Le sénateur Poy:** Ce n'est pas dans vos informations de 2006?

**Mme Le Petit:** La question est posée et nous avons le lieu mais, comme vous le comprenez, le recensement est une grande base de données qu'il faut beaucoup de temps pour traiter et organiser. Nous n'avons pas encore publié cette information.

**Le sénateur Poy:** Vous avez dit aussi que le taux de chômage est beaucoup plus bas chez les personnes nées au Canada. Avez-vous des statistiques sur les Canadiens nés d'immigrants d'origine non européenne? Avez-vous ces statistiques?

**Mme Le Petit:** Elles sont quelque part. Elles ne sont pas ici avec nous.

**Le sénateur Poy:** Travaillez-vous sur ces statistiques? Ils ont des antécédents non européens mais sont nés au Canada. Selon le Congrès du travail du Canada, ces Canadiens de deuxième ou troisième génération gagnent moins que les Canadiens nés d'immigrants d'origine européenne.

**Mme Le Petit:** Je crois que des études ont été faites à cet effet.

**Mme Leesti:** Il y a des études. Je ne les connais pas en détail. En utilisant diverses sources de données de Statistique Canada, je crois qu'il y en a une qui a été faite avec l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, et c'est peut-être Garnett Picot qui en est l'auteur. Il y a donc des données.

**Le sénateur Poy:** Vous ne tenez pas ce genre de statistiques?

**Mme Leesti:** Pas dans notre division.

**Mr. Bowlby:** They are available at Statistics Canada. The census can tell you that. You can also get information from a survey that was run after the 2001 census called the Ethnic Diversity Survey, which should have that information as well.

**Ms. Leesti:** As well as the Labour and Income Dynamics.

**Senator Poy:** Filipinos and Filipinas have the highest employment rate. Senator Munson was saying that that is perhaps because they speak English, but so do South Asians. How do they compare? They use English in their schools, too. Do you have a comparison?

**Ms. Le Petit:** No, I am sorry.

**The Chair:** If I could just clarify that. What you said was that immigrants from the Philippines rated high. You do have statistics for the rest; they just did not rate high, but you do not know why; is that correct?

**Ms. Le Petit:** That is right.

**The Chair:** They are included?

**Ms. Le Petit:** Yes.

**Senator Poy:** Senator Munson mentioned that perhaps it is because they speak English when they get here, but so do South Asians.

**Senator Munson:** If you are in Malaysia or some other countries, on the streets you are more apt to hear the local tongues. In Manila and in other cities, the Filipinos are speaking English a lot. You do not find that as much, I discovered, in other south Asian cities.

**Senator Poy:** I just wondered. It was a clarification.

**Mr. Bowlby:** I would suggest that that probably helps, but I do not think that it explains everything. We can look at other English-speaking countries and we can see that the employment rates are not as good as they are among immigrants from the Philippines.

**Ms. Leesti:** There are other factors at play here too, including how strong the social networks are in terms of finding a job. That could go a long way to helping people. There could be a number of factors at play.

**Ms. Le Petit:** Another reason is knowledge about the local labour market and having a social network. The Filipinos are a large community and they have become established in many of the large cities. They are in Montreal, Toronto, Vancouver, but they are also in Winnipeg and Edmonton. It probably helps them because they have services and connections right there and then.

**Senator Poy:** When you say "employment," anybody who is self-employed, even with a small business would still count, right?

**Ms. Le Petit:** That is right.

**M. Bowlby :** Elles sont disponibles à Statistique Canada. Le recensement peut vous dire cela. Vous pouvez aussi obtenir ces informations dans une enquête réalisée après le recensement de 2001, l'Enquête sur la diversité ethnique, qui devrait aussi contenir ce genre d'informations.

**Mme Leesti :** Ainsi que dans la Dynamique du travail et du revenu.

**Le sénateur Poy :** Les Philippines, hommes et femmes, ont le taux d'emploi le plus élevé. Le sénateur Munson disait que c'est peut-être parce qu'ils parlent anglais, mais c'est aussi le cas des immigrants originaires d'Asie du Sud. Quelle est la différence? Ils utilisent aussi l'anglais dans leurs écoles. Avez-vous une comparaison?

**Mme Le Petit :** Non, je regrette.

**La présidente :** Permettez-moi de clarifier cela. Ce que vous avez dit, c'est que les immigrants des Philippines ont de bons résultats. Vous avez des statistiques pour le reste, dont les résultats ne sont pas aussi bons, mais vous ne savez pas pourquoi, si je comprends bien?

**Mme Le Petit :** C'est cela.

**La présidente :** Ils sont inclus?

**Mme Le Petit :** Oui.

**Le sénateur Poy :** Le sénateur Munson a dit que c'est peut-être parce qu'ils parlent déjà l'anglais en arrivant ici, mais c'est aussi le cas des gens d'Asie du Sud.

**Le sénateur Munson :** En Malaisie ou dans d'autres pays, vous êtes plus susceptible d'entendre les langues locales dans la rue. À Manille et dans d'autres villes, les Philippines parlent beaucoup l'anglais. Ce n'est pas autant le cas, selon ce que j'ai constaté, dans les autres villes d'Asie du Sud.

**Le sénateur Poy :** Ça m'intrigue. C'était une clarification.

**M. Bowlby :** Je pense que c'est probablement un facteur mais ce n'est pas le seul. On peut se pencher sur les autres pays anglophones et on peut voir que les taux d'emploi ne sont pas aussi bons que pour les immigrants des Philippines.

**Mme Leesti :** Il y a d'autres facteurs, notamment la qualité des réseaux sociaux pour la recherche d'un emploi. Cela peut être une aide considérable. Il peut y avoir plusieurs facteurs en jeu.

**Mme Le Petit :** Autre raison, la connaissance du marché local du travail et l'intégration à un réseau social. Les Philippines sont une vaste communauté bien établie dans beaucoup de grandes villes. Ils sont présents à Montréal, à Toronto, à Vancouver, mais aussi à Winnipeg et à Edmonton. Cela les aide probablement car ils ont ainsi des services et des contacts locaux.

**Le sénateur Poy :** Quand vous dites « emploi », quiconque a un emploi autonome, même dans un petit commerce, est aussi pris en compte, n'est-ce pas?

**Mme Le Petit :** C'est exact.



**The Chair:** You pointed out that if you are born here, that is the sort of medium that everyone is reaching for. The longer an immigrant has stayed, perhaps become a citizen, the better their opportunities are. Some of the reasons may be obvious, such as the integration, the understanding and the knowledge base being the same.

Having said that, did you find anywhere where that statistic did not hold? I have looked at your statistics. Is it always true, for whatever indicator, that the longer you are in Canada, the better you do? By way of provinces, that seemed to be the case; by way of age, that seemed to be the case. That is the overall leveller — time — is that it?

**Ms. Le Petit:** The only case where it does not quite hold true is for the African-born immigrants, especially in Quebec. It seems that even for the African-born immigrants in the established population, the labour market was not as positive, even after 10 years or more in the country. We cannot say why. Once again, we can just present some hypotheses.

**The Chair:** They were from Africa, you say?

**Ms. Le Petit:** Yes.

**Mr. Bowlby:** To add to that, African immigrants do see an improvement over time. It is that they still have high unemployment a number of years after landing. That was the point.

**The Chair:** That was distinctly within one province, and Africa as opposed to, say, visible minorities from areas other than Africa?

**Ms. Le Petit:** Just a clarification here. We are looking at the country of birth; we are not looking at the visible minority status.

**The Chair:** Just the country of birth?

**Ms. Le Petit:** It is the country of birth, yes. They were born in Africa, North Africa or Central Africa.

**The Chair:** It could be anywhere, then.

**Ms. Le Petit:** That is right.

**Mr. Bowlby:** I could add to your last question. I believe the African immigrants, regardless of what province they are living in, saw difficulties in the labour markets. We used Quebec as an example because that is where the biggest problem arose among the labour market for African immigrants. However, regardless of where African immigrants were living in the country, they seemed to have difficulty breaking into the labour market.

**The Chair:** The other aspect I am interested in is age. If an immigrant arrives in Canada at a younger age, does he or she do better than someone who arrives at the age of 50 or older? Did your statistics track that aspect?

**Ms. Le Petit:** That is a good question. We have not examined the issue from that angle. However, we looked at recent young immigrants, and we found that they had had a hard time. Their outcomes, such as with respect to the unemployment rate, was quite a bit higher than Canadian-born citizens.

**La présidente :** Vous avez dit que, si vous êtes né ici, c'est le type de moyen que tout le monde essaye d'atteindre. Plus un immigrant est ici depuis longtemps, peut-être en étant devenu citoyen, meilleures sont ses chances. Certaines des raisons peuvent être évidentes, comme l'intégration, la compréhension et la base de connaissances qui sont les mêmes.

Cela dit, avez-vous trouvé des cas où cette statistique n'est pas confirmée? J'ai jeté un coup d'œil sur vos statistiques. Est-il toujours vrai que, quel que soit l'indicateur, plus on est au Canada depuis longtemps, mieux on réussit? Pour les provinces, ça semble être le cas. Pour l'âge, ça semble être le cas. C'est donc là le grand égalisateur, le temps?

**Mme Le Petit :** Le seul cas où ce n'est pas tout à fait vrai est celui des immigrants africains, surtout au Québec. Il semble que même pour les immigrants d'origine africaine dans la population établie, le marché du travail n'était pas aussi positif, même après dix ans ou plus de présence dans le pays. Nous ne savons pas pourquoi. Nous ne pouvons que formuler des hypothèses.

**La présidente :** Les immigrants d'Afrique, dites-vous?

**Mme Le Petit :** Oui.

**M. Bowlby :** Pour compléter cette réponse, la situation des immigrants africains s'améliore avec le temps. Il se trouve qu'ils ont toujours un taux de chômage élevé plusieurs années après l'arrivée. C'était ça le constat.

**La présidente :** C'est particulier à une province, et à l'Afrique, par opposition aux minorités visibles d'autres continents que l'Afrique?

**Mme Le Petit :** Une précision. Nous parlons ici du pays d'origine, pas du statut de minorité visible.

**La présidente :** Juste le pays de naissance?

**Mme Le Petit :** Oui, le pays de naissance. Ceux nés en Afrique, en Afrique du Nord ou en Afrique centrale.

**La présidente :** Ça pourrait donc être n'importe où.

**Mme Le Petit :** Exactement.

**M. Bowlby :** Je voudrais ajouter une précision. Je crois que les immigrants africains, quelle que soit la province où ils sont établis, ont des difficultés sur les marchés du travail. Nous avons pris le Québec comme exemple parce que c'est là que le problème est le plus patent sur le marché du travail des immigrants africains. Toutefois, quelle que soit la région où les immigrants africains s'établissent, ils semblent avoir des difficultés à entrer sur le marché du travail.

**La présidente :** L'autre aspect qui m'intéresse est l'âge. Si un immigrant est jeune quand il arrive au Canada, aura-t-il plus de réussite que quelqu'un ayant plus de 50 ans à l'arrivée? Vos statistiques vous permettent-elles de le dire?

**Mme Le Petit :** C'est une bonne question. Nous n'avons pas examiné la question sous cet angle. Toutefois, nous avons analysé la situation des jeunes immigrants récents et avons constaté qu'ils ont des difficultés. Leurs résultats, par exemple en ce qui concerne le taux de chômage, étaient sensiblement plus élevés que pour les Canadiens d'origine.

In addition to age, we did an examination based on gender, and we found that it is especially hard for immigrant women to gain employment. They will have a lower participation rate, which is expected with some cultures. Also, the aspect of unemployment rates that indicate people who want to work but could not obtain employment was higher for women.

**The Chair:** I was interested in some of your categories, for example, the police consisting of 8 per cent immigrant employees. Did you factor that in or was it only meant to be an example that, with certain professions such as with the public service, they prefer Canadian citizens over a landed immigrant?

**Ms. Le Petit:** Yes.

**The Chair:** Also, there are security issues in relation to the police force, et cetera. Would that be factored in, or was it meant to be an example?

**Ms. Le Petit:** It was meant as an example. We did not make any adjustments. It is a current statistic in Canada that 8 per cent of police officers are immigrants.

**Senator Munson:** In your conclusions, you said that recent immigrants had higher unemployment and lower employment rates than Canadian-born citizens. This is a trend. I am curious as to what kind of portrait this will paint of our country if this trend continues.

Will we experience serious issues with those who, as was mentioned previously, give up and decide to try another country because this one is not working for them?

With respect to the discrepancy between Canadian-born citizens working and recent immigrants not working, does this foreshadow something difficult in that unemployed people might find themselves in hard times? I wonder what kind of portrait this would paint if this trend were to continue.

**Mr. Bowlby:** It is hard to know for sure, but I think your suggestion that this is not good is correct.

If we take the example of Alberta and Newfoundland and just talk about the general labour market in those two places, the general labour market in Alberta is hot and it is not so great in Newfoundland. As a result, we see a migration to Alberta. We know that people move about because of work, so if the work is not there, that mobility is less likely.

That suggests to me that the more negative the labour market condition in Canada is for immigrants, the harder it would be to attract immigrants to Canada.

**Senator Munson:** Our own country suffers economically.

**Ms. Leesti:** There are a couple of other factors that need to be considered as well. There are labour markets elsewhere in the world. We need to look at ourselves relative to other labour markets. There may be more difficulties finding jobs in our labour

Outre l'âge, nous avons analysé les chiffres selon le sexe et avons constaté qu'il est particulièrement difficile aux immigrantes de trouver du travail. Elles ont un taux de participation plus faible, ce qui est inhérent à certaines cultures. En outre, l'aspect des taux de chômage qui indique que les gens veulent travailler mais ne peuvent pas trouver d'emploi était plus élevé pour les femmes.

**La présidente :** Certaines de vos catégories m'intéressent, comme le fait que la police comprend 8 p. 100 d'employés immigrants. Avez-vous tenu compte de cela ou était-ce simplement un exemple que vous vouliez donner du fait que certaines professions, tout comme la fonction publique, donnent la préférence à un citoyen canadien par rapport à un immigrant reçu?

**Mme Le Petit :** Oui.

**La présidente :** Il y a aussi des questions de sécurité en ce qui concerne la police, et cetera. Est-ce que c'est pris en considération ou s'agissait-il seulement d'un exemple?

**Mme Le Petit :** C'était un exemple. Nous n'avons pas fait d'ajustement. C'est une statistique actuelle que 8 p. 100 des agents de police au Canada sont des immigrants.

**Le sénateur Munson :** Dans vos conclusions, vous dites que les immigrants récents avaient des taux de chômage plus élevés et des taux d'emploi plus faibles que les Canadiens d'origine. C'est une tendance. Je me demande quelle image cela donnera de notre pays si elle se maintient.

Allons-nous connaître de sérieuses difficultés avec ceux qui, comme vous l'avez dit, renoncent et décident de tenter leur chance dans un autre pays parce qu'ils ne réussissent pas ici?

Pour ce qui est de la différence entre les Canadiens d'origine qui travaillent et les immigrants récents qui ne travaillent pas, cela présage-t-il quelque chose de difficile avec des personnes sans emploi risquant d'être confrontées à de graves difficultés? Je me demande quelle image cela va donner si cette tendance continue.

**M. Bowlby :** Il est difficile de le savoir mais je pense que votre suggestion que ce n'est pas bon est correcte.

Prenons l'exemple de l'Alberta et de Terre-Neuve, en parlant seulement du marché du travail général dans ces deux provinces. Le marché du travail général en Alberta est soutenu, celui de Terre-Neuve n'est pas si ferme. Résultat : migration vers l'Alberta. Nous savons que les gens se déplacent à cause du travail et, si le travail n'est pas là, cette mobilité est moins probable.

Cela me dit que, plus le marché du travail fléchit au Canada pour les immigrants, plus il sera difficile d'attirer des immigrants.

**Le sénateur Munson :** C'est notre pays qui en souffre économiquement.

**Mme Leesti :** Il y a aussi d'autres facteurs à prendre en considération. Il y a des marchés du travail dans d'autres régions du monde. Nous devons examiner notre cas par rapport aux autres marchés du travail. On a peut-être plus de difficultés à



market, but there may be more opportunities here than elsewhere because immigrants face tight labour markets and difficult situations in other countries.

There is another interesting statistic from the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada. It is a survey that looks at a group of immigrants who arrived between 2001 and 2006. It only speaks to a particular period of immigration. The survey followed them for four years. They talked with them at six months after arrival, at two years and then at four years after their arrival. When asked why they came to Canada, the majority of them cited the social environment, cultural aspects and freedom in human rights. Even among economic immigrants, only 2.6 per cent stated employment opportunities.

When they were in the country, they discussed difficulties that they had experienced in finding employment, and there were a number of those that both Mr. Bowlby and Ms. Le Petit have alluded to, in terms of not enough Canadian job experience, lack of recognition of foreign credentials and language barriers. However, when asked after four years if they would stay, as Mr. Bowlby alluded to, there is a large proportion who said they would stay regardless.

Other than just employment opportunities, there are other reasons why people do come to Canada, according to this survey I referred to with respect to this particular group that responded.

**Senator Munson:** In your report of September 2007, you reveal that immigrant women aged 25 to 54 had a much higher unemployment rate than both immigrant men and Canadian-born women, regardless of how long they had been in the country. What are the barriers facing female immigrants that are not facing their male or Canadian-born female counterparts?

**Ms. Le Petit:** It is hard to point directly to a reason. We can hypothesize as to why. As reflected in the occupational portion, immigrant women worked a lot in the manufacturing sector, such as the textile industry, an industry that has decreased over the last five years. Therefore, it is possible that there are fewer opportunities. That is why they are less employed. Apart from that, we cannot get into discrimination or things like that.

**Senator Munson:** Is it the same with immigrant youth aged 15 to 24?

**Ms. Le Petit:** Yes. Why do they not find employment?

**Senator Munson:** Yes.

**Ms. Le Petit:** They are facing similar obstacles as do the adults. When they come to a new country, it is difficult, whether they are youths or adults. They share similar ratios, such as two to three times higher unemployment rates, whether you are looking at the 15 to 24 age bracket or the 25 to 54 age bracket.

**Senator Munson:** I am wondering, how do we alleviate this kind of thing with these rather revealing statistics?

trouver un emploi sur notre marché du travail, mais on a peut-être plus d'occasions ici qu'ailleurs car les immigrants font face à des marchés du travail tendus et à des situations difficiles dans d'autres pays.

Il y a une autre statistique intéressante dans l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada. C'est une enquête réalisée auprès d'un groupe d'immigrants arrivés entre 2001 et 2006. Elle est rigoureusement limitée à une période d'immigration donnée. On les a suivis pendant quatre ans. On leur a parlé à certains intervalles : six mois après leur arrivée, puis deux ans et quatre ans. Invités à dire pourquoi ils étaient venus au Canada, la plupart ont mentionné l'environnement social, les aspects culturels et la liberté des droits humains. Même parmi les immigrants économiques, seulement 2,6 p. 100 ont évoqué les possibilités d'emploi.

Une fois établis, ils ont parlé de leurs difficultés à trouver du travail et un certain nombre d'entre eux, comme M. Bowlby et Mme Le Petit l'ont dit, ont mentionné le manque d'expérience de travail au Canada, la non-reconnaissance des diplômes étrangers et les obstacles linguistiques. Toutefois, quand on leur a demandé au bout de quatre ans s'ils allaient rester, comme M. Bowlby l'a dit, beaucoup ont dit qu'ils resteraient quand même.

Outre les questions d'emploi, il y a d'autres raisons pour lesquelles les gens viennent au Canada, selon cette enquête que j'ai mentionnée concernant ce groupe particulier qui a répondu.

**Le sénateur Munson :** Dans votre rapport de décembre 2007, vous révélez que les immigrantes de 25 à 54 ans avaient un taux de chômage beaucoup plus élevé que les immigrants et les Canadiennes d'origine, quelle que soit la durée de leur présence au pays. Quels sont les obstacles auxquels sont confrontées ces immigrantes mais que ne connaissent pas les deux autres groupes?

**Mme Le Petit :** Il est difficile d'identifier une raison donnée. Nous pouvons formuler des hypothèses. Comme l'indique la portion emploi, les immigrantes travaillent beaucoup dans le secteur manufacturier, comme l'industrie textile, laquelle est en déclin depuis cinq ans. Donc, il se peut qu'il y ait moins d'occasions d'emploi. C'est pourquoi elles sont moins employées. À part cela, nous ne pouvons pas entrer dans les questions de discrimination ou des choses comme ça.

**Le sénateur Munson :** Est-ce la même chose pour les jeunes immigrants de 15 à 24 ans?

**Mme Le Petit :** Oui. Pourquoi ils ne trouvent pas d'emploi?

**Le sénateur Munson :** Oui.

**Mme Le Petit :** Ils font face à des obstacles similaires à ceux des adultes. Quand ils arrivent dans un nouveau pays, c'est difficile, qu'ils soient jeunes ou adultes. Ils partagent des ratios similaires, comme des taux de chômage deux à trois fois plus élevés, qu'il s'agisse de la cohorte de 15 à 24 ans ou de la cohorte de 25 à 54 ans.

**Le sénateur Munson :** Je me demande comment on pourrait résoudre ce genre de choses avec ces statistiques assez révélatrices?

**The Chair:** To follow up with Senator Munson, I notice in the executive summary of one of your papers that immigrant women in the 25 to 54, or core working age group, you indicated had a much higher unemployment rate and lower employment rates than both immigrant men and Canadian-born women, regardless of how long they had been in Canada. It went on to say that the unemployment rates for aged 55 and older immigrant men who had immigrated recently were on par with Canadian-born men in the same age bracket. However, older and recent immigrant women were more likely to be unemployed compared to their Canadian-born counterparts.

Every time the statistic involves women, we see that they have a more difficult time obtaining employment.

**Ms. Le Petit:** That is something we found across all age groups. You are exactly right; it is a very interesting finding. As we mentioned, this finding is based on a survey that produces unemployment statistics. It is geared to be an economic survey in order to release this very important economic indicator on how our country is operating. It is limited to the more qualitative type of questions.

However, we have recently made this census data available, and whether it is our group, some other group at Statistics Canada or some external group, they will be able to use this information and shed some light on whether it is as a result of a different education, a different field or anything else we can find out about a situation.

You are right; whether we looked at young, core working age or older women, they always had higher unemployment rates. A lower unemployment rate could be as a result of cultural reasons, or based on decisions that the woman will stay home and not participate in the workforce in order to raise kids, or for some other reason. A higher unemployment rate, however, indicates that they want to participate in the labour market but they cannot obtain employment. Is it an issue of credential recognition? One hypothesis is that they tend to work in the manufacturing and textiles industry where there are fewer opportunities, but more research needs to be conducted in order to learn about that issue.

**Senator Munson:** What happened in 1996 that we were doing something right, as compared to 2006 in relation to employment of very recent immigrants? You talked about that. This is an income gap found at chart number six. It was much better.

**Mr. Bowlby:** In fact, it was worse. This is the employment rate, not the unemployment rate. This shows us the share of the population that had a job. It was at its lowest in 1996.

**Senator Munson:** What happened then?

**Mr. Bowlby:** That was the low point in the Canadian economy, following the early 1990s recession. It was at 1996 and onward where we saw big improvements in the labour market.

**La présidente :** Dans le même ordre d'idées, je lis dans le synopsis d'une de vos études que, pour les immigrantes de 25 à 54 ans, ce qui est la cohorte centrale sur le plan de l'emploi, vous avez constaté un taux de chômage beaucoup plus élevé et des taux d'emploi beaucoup plus faibles que pour les immigrants et pour les femmes nées au Canada. Je lis ensuite que les taux de chômage des immigrants récents de 55 ans et plus sont équivalents à ceux des hommes du même groupe d'âge nés au Canada. Toutefois, les immigrantes âgées et récentes sont plus susceptibles d'être sans emploi que leurs homologues canadiennes.

Chaque fois qu'il y a une statistique concernant les femmes, on constate qu'elles ont plus de difficultés à trouver du travail.

**Mme Le Petit :** C'est ce que nous avons constaté pour tous les groupes d'âge. Vous avez parfaitement raison. C'est une constatation très intéressante. Comme nous le disions, ce constat émane d'une enquête produisant les statistiques du chômage. Il s'agit d'une enquête économique destinée à produire cet indicateur économique très important sur le fonctionnement de notre pays. C'est limité à des questions de nature plus qualitative.

Cependant, nous avons récemment publié ces données du recensement et, que ce soit notre groupe, n'importe quel autre groupe de Statistique Canada ou un groupe externe, on pourra utiliser cette information et jeter un peu de lumière sur la question de savoir si c'est le résultat d'une éducation différente, d'une profession différente ou de n'importe quoi d'autre.

Vous avez raison, qu'il s'agisse des femmes jeunes en âge de travailler ou des femmes plus âgées, elles ont toujours des taux de chômage plus élevés. Un taux de chômage plus faible pourrait être le résultat de facteurs culturels, ou être basé sur la décision que la femme restera à la maison et ne participera pas à la population active afin d'élever ses enfants, ou sur une autre raison. Toutefois, un taux de chômage plus élevé indique qu'elles souhaitent participer au marché du travail mais qu'elles ne trouvent pas d'emploi. Est-ce un problème de reconnaissance des diplômes? L'une des hypothèses est qu'elles ont tendance à travailler dans le secteur de la fabrication et de l'industrie textile où il y a moins d'occasions d'emploi, mais il faudrait approfondir les recherches pour en savoir plus.

**Le sénateur Munson :** Que s'est-il passé en 1996, où les choses allaient bien, par rapport à 2006, sur le plan de l'emploi des immigrants très récents? Vous avez parlé de cela. Il y a un écart de revenu indiqué dans votre sixième graphique. C'était beaucoup mieux.

**M. Bowlby :** En fait, c'était pire. Il s'agit là du taux d'emploi, pas du taux de chômage. Cela montre la proportion de la population qui occupait un emploi. C'était au minimum en 1996.

**Le sénateur Munson :** Pour quelle raison?

**M. Bowlby :** C'était le nadir de l'économie canadienne, après la récession du début des années 1990. C'est à partir de 1996 que la situation de l'emploi s'est considérablement améliorée.



**Senator Munson:** I am sorry about that; that is my trouble between reading the figures between employment, unemployment and salary gaps. There are a lot of figures.

**The Chair:** This brings me to a follow-up question. If I wanted to come to Canada for more than the fact that it is a good country, if I want a job, I would look to see whether I am employable, if I have the skills and training necessary. If I am a nurse, I look to see if I can get a job as a nurse. I do not find that match-up. People do come to Canada for other reasons, for example, family reunification, et cetera. They come for those compelling reasons and think they will get a job, only to find that their skill is not necessary here.

There is also the category of what Canada thinks it needs to progress and to be competitive. We have reached out, but are we reaching out to the right pool? Your data does not seem to deal with that. It gives raw data; am I correct? We will have to go elsewhere to dig deep. Where do we go? Do we go to your studies?

**Mr. Bowlby:** With specific questions like that, we could dig further. Today we wanted to provide you with the broad context.

**The Chair:** I appreciate that, but I think you know where we are going. We want to see where the available pool of work is and whether there are discriminations against any category or group. If there are discriminations, how do those come about and what do we do about it? Is it the expectation before you get into the country that is not matching? Is it what we do here that is discriminatory? We could pose questions to you and you might be able to provide us with the answers.

**Mr. Bowlby:** Absolutely.

**The Chair:** That is a forewarning that you will get some questions coming up in relation to that particular area.

**Senator Poy:** I have a supplementary question to that asked by the chair. Have you compared what was happening with immigration in the 1960s in Canada? From my own research, in the 1960s Canada seemed to know what was needed. In the early 1970s they needed school teachers and nurses, and they actually got them in. Do we do that anymore? Are we as efficient today as in the 1960s and 1970s?

**Ms. Le Petit:** There is always a lag between the time when needs are assessed and policies are made. StatsCan does not make the policies, so I will cite that as an example.

The IT sector was going up in the late 1990s, so the immigration policies were geared to attract people with those skills. As you know, in that field there was then a crash, and everyone was hit. Maybe in the 1970s they did well.

**Le sénateur Munson :** Je suis désolé, j'ai du mal à m'y retrouver dans ces chiffres concernant l'emploi, le chômage et les salaires. Il y en a beaucoup.

**La présidente :** Cela m'amène à vous poser une autre question. Si je voulais venir au Canada pour une raison autre que c'est un bon pays, par exemple parce que je veux trouver du travail, j'essaierais de voir si je suis employable, si j'ai les compétences et la formation nécessaires. Si j'étais une infirmière, j'essaierais de voir si je pourrais trouver un emploi d'infirmière. Je n'ai pas trouvé cette correspondance. Les gens viennent au Canada pour d'autres raisons, comme la réunification familiale. Ils viennent pour ces raisons impérieuses et pensent qu'ils vont trouver du travail puis sont obligés de constater que leurs compétences ne sont pas nécessaires ici.

Il y a aussi la catégorie de ce que le Canada estime nécessaire pour progresser et être compétitif. Nous essayons de recruter mais nous adressons-nous au bon bassin? Vos données ne semblent pas porter là-dessus. Ce sont des données brutes, n'est-ce pas? Il faudra aller chercher ailleurs pour trouver les réponses. Où? Dans vos études?

**M. Bowlby :** Avec des questions précises comme celle-là, nous pouvons creuser plus profondément. Aujourd'hui, nous voulons vous donner le contexte.

**La présidente :** Je comprends mais vous voyez où je veux en venir. Nous voulons voir où se trouve le bassin de travail disponible et s'il y a des discriminations contre une catégorie ou un groupe quelconque. S'il y a des discriminations, d'où viennent-elles et que peut-on y faire? Est-ce parce qu'on a des attentes erronées avant d'arriver au pays? Est-ce parce que ce que nous faisons ici est discriminatoire? Nous pourrions vous poser les questions et vous pourriez peut-être nous donner les réponses.

**M. Bowlby :** Absolument.

**La présidente :** Vous êtes donc prévenus : vous allez recevoir des questions sur cet aspect particulier.

**Le sénateur Poy :** Je voudrais poser une question supplémentaire. Avez-vous comparé ce qui se passait avec l'immigration dans les années 1960 au Canada? D'après mes propres recherches, le Canada semblait savoir dans les années 1960 ce dont il avait besoin. Au début des années 1970, on avait besoin d'enseignants et d'infirmières et on est allé les chercher. Est-ce qu'on fait encore ça? Sommes-nous aussi efficaces aujourd'hui que dans les années 1960 et 1970?

**Mme Le Petit :** Il y a toujours un décalage entre le moment où les besoins sont évalués et où les politiques sont formulées. Statistique Canada ne formule pas les politiques et je donnerai donc ceci comme exemple.

Le secteur de la TI était en pleine expansion à la fin des années 1990 et les politiques d'immigration ont été conçues pour attirer des gens possédant ces compétences. Comme vous le savez, il y a eu ensuite l'effondrement de ce secteur et tout le monde a été touché. Peut-être que ça allait bien dans les années 1970.

Typically, the demographics tell you how many schoolteachers you will need, and that is pretty safe to predict. Presently, we see growth in the construction industry. Today, in 2008, we need a lot of carpenters, plumbers, electricians, and so on. If policies were put in place to attract more of those from abroad, and then the construction sector stops growing, or declines, then again, those people would be in the same situation.

It is hard for whoever is making the policy to point in the right direction because there are many forces at play.

**Senator Poy:** That is right. Because of the high unemployment rate of immigrants, in your opinion is this the reason we are not reaching the numbers that Canada wants? I think the target is something like 300,000. We are not reaching that target. We have not reached that number for quite a few years. You do not know?

**Mr. Bowlby:** None of us at the table would have the answer to that question.

**Senator Poy:** I guess StatsCan only deals with Canada. Do you compare what we are doing here with other immigrant-welcoming countries such as the United States and Australia, and so on?

**Ms. Le Petit:** Not us, personally, but it would be possible to do so. Immigration is more a global scenario right now, so we are competing for skilled immigrants, but we have not done any specific studies recently looking at that aspect, to my knowledge.

**Senator Poy:** Did you do that before? You say you have not done it recently.

**Ms. Le Petit:** No.

**Mr. Bowlby:** It could be done. At Statistics Canada, we often compare our data with other countries; we just have not compared it in this context. When we released the big census numbers last week, we found that employment growth in Canada was faster than in every other G7 country, and faster than the OECD average.

**Ms. Leesti:** mentioned earlier that it is important to keep in mind what is happening in other countries because we are competing globally for immigrants. Assessing these labour market statistics, although immigrants to Canada may have difficulty integrating into the Canadian labour market — which is clear from these results — it would have been much worse if employment growth in Canada were lower, as in most other countries.

**Ms. Leesti:** That data may be able to be obtained through Citizenship and Immigration Canada. I have seen data speaking to the levels of immigration in Australia comparative to Canada. I suspect that they would keep that type of information.

**Senator Poy:** Thank you.

Typiquement, les données démographiques vous disent combien d'enseignants seront nécessaires et c'est assez facile à prédire. À l'heure actuelle, il y a une expansion dans l'industrie de la construction. Aujourd'hui, en 2008, on a besoin de beaucoup de charpentiers, de plombiers, d'électriciens, et cetera. Si l'on adoptait des politiques pour attirer plus de gens de ce secteur et que la croissance s'arrêtait dans le secteur de la construction, ces gens-là se retrouveraient dans la même situation.

Il est difficile pour ceux qui formulent les politiques de pointer dans la bonne direction parce qu'il y a beaucoup de forces en jeu.

**Le sénateur Poy :** C'est juste. Étant donné le taux de chômage élevé des immigrants, est-ce pour cette raison, à votre avis, que nous n'atteignons pas les chiffres que souhaite le Canada? Je pense que l'objectif est de l'ordre de 300 000. Nous ne l'atteignons pas. Nous ne l'avons pas atteint pendant plusieurs années. Vous ne savez pas?

**M. Bowlby :** Aucun d'entre nous n'a la réponse à cette question.

**Le sénateur Poy :** Je suppose que Statistique Canada s'occupe uniquement du Canada. Comparez-vous ce que nous faisons avec ce que font d'autres pays d'immigration, comme les États-Unis et l'Australie?

**Mme Le Petit :** Pas nous, personnellement, mais on pourrait le faire. L'immigration est un scénario plus mondial aujourd'hui et nous faisons donc concurrence pour attirer des immigrants qualifiés mais nous n'avons pas entrepris d'études particulières récemment pour examiner cet aspect, à ma connaissance.

**Le sénateur Poy :** L'avez-vous fait dans le passé? Vous dites que vous ne l'avez pas fait récemment.

**Mme Le Petit :** Non.

**M. Bowlby :** Ça pourrait se faire. À Statistique Canada, nous comparons souvent nos données avec les autres pays; nous ne les avons simplement pas comparées dans ce contexte. Quand nous avons publié les chiffres du grand recensement, la semaine dernière, nous avons constaté que la croissance de l'emploi au Canada était plus élevée que dans tous les autres pays du G7 et était supérieure à la moyenne de l'OCDE.

**Mme Leesti :** a dit tout à l'heure qu'il est important de tenir compte de ce qui se fait dans les autres pays car il y a une concurrence mondiale pour attirer des immigrants. En examinant ses statistiques du marché du travail, bien que les immigrants au Canada puissent avoir des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail canadien — ce qui ressort clairement de ces résultats —, la situation aurait été encore pire si la croissance de l'emploi avait été plus faible au Canada comme dans la plupart des autres pays.

**Mme Leesti :** Vous pourriez peut-être obtenir ces données par Citoyenneté et Immigration Canada. J'ai vu des données sur les niveaux d'immigration en Australie par rapport au Canada. Je soupçonne qu'on a ce genre d'information.

**Le sénateur Poy :** Merci.



**The Chair:** We have come to the end of our time. You correctly pointed out that we are starting with your data as the raw data of the statistics for Canada on the labour and immigrant population coming into Canada and their relative position with respect to Canadian-born citizens. We will probe further to see what these statistics mean. We appreciate that you brought us the raw data. As fresh as it partly is, it was helpful to have.

I assure you, we will be back to you for more information as we try to break down the data and determine what it means to our study. We thank you for being available today. We know that you are under a lot of pressure in putting out these studies, and we look forward to seeing the remaining forthcoming studies.

Our next presenter is Ravi Jain, an immigration lawyer from Toronto. Our previous witnesses from Statistics Canada provided us with a lot of raw data, both verbally and in written material. Mr. Jain has experience in the immigration field and has followed these statistics. He was immediately quoted in the press, analyzing them.

Mr. Jain, we would like your opinions on what some of that raw data means, and on anything else you would like to speak to.

**Ravi Jain, Immigration Lawyer, as an individual:** Thank you, Madame Chair. When I received the call inviting me to appear, I told the clerk that I thought they had the wrong Mr. Jain, because my father has appeared before a similar committee in the House of Commons in the past. He was recently inducted into the Order of Canada for his groundbreaking academic research of long ago. He worked with now Supreme Court Justice Rosalie Abella on the Royal Commission report on Employment Equity. His research has always been in the area of employment equity.

He sends his regards to Senator Oliver, with whom he served on a committee, as well as to Senator Kinsella. I feel as though our careers are intersecting tonight, so it is an honour to be here.

I understand that you are continuing to examine the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups in the public sector are being met. Your report of February 2007 stated that visible minorities remain the one group not equitably represented on a broad scale. You also noted that the federal public service trails the private sector in terms of visible minority representation.

Unfortunately, I have come to advise you today that the barriers to the integration of immigrants persist in the professional regulatory bodies, and continue to affect overall integration of immigrants in the labour market.

I will skip over some of the statistics in my presentation because they have already been presented. My comments today relate to the obstacles faced by immigrants when seeking access to

**La présidente :** Nous sommes à la fin de cette partie de la séance. Vous avez dit, et c'est exact, que nous démarrons avec vos données comme données brutes des statistiques pour le Canada sur le travail et sur la population immigrante venant au Canada et sur leur position relative par rapport aux citoyens nés au Canada. Nous allons creuser plus profondément pour voir ce que signifient ces statistiques. Nous vous remercions de nous avoir fourni les données brutes. Même si c'est partiel, ça nous sera utile.

Je peux vous assurer que nous vous demanderons des informations complémentaires quand nous essaierons de creuser un peu plus et de voir ce que cela signifie pour notre étude. Nous vous remercions d'être venus témoigner aujourd'hui. Nous savons que vous travaillez sous forte pression pour produire ces études et nous attendrons avec intérêt celles que vous publierez à l'avenir.

Le témoin suivant est Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration à Toronto. Nos témoins précédents, de Statistique Canada, nous ont fourni beaucoup de données brutes, oralement et par écrit. M. Jain a beaucoup d'expérience en matière d'immigration et connaît ces statistiques. On a immédiatement cité ses analyses dans la presse.

Monsieur Jain, nous aimerions savoir ce que vous pensez de ces données brutes et, plus généralement, des questions d'emploi et d'immigration.

**Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration, à titre personnel :** Merci, madame la présidente. Quand j'ai reçu une invitation à comparaître, j'ai dit à la greffière qu'elle devait avoir le mauvais M. Jain car mon père avait témoigné devant un comité similaire de la Chambre des communes par le passé. Il a récemment reçu l'Ordre du Canada pour ses recherches pionnières d'il y a bien longtemps. Il avait travaillé avec Rosalie Abella, aujourd'hui juge à la Cour suprême du Canada, dans le cadre de la Commission royale sur l'équité en matière d'emploi. Ses recherches ont toujours porté sur l'équité en matière d'emploi.

Il m'a demandé d'adresser ses salutations au sénateur Oliver, avec qui il a travaillé au sein d'un comité, ainsi qu'au sénateur Kinsella. J'ai l'impression que nos carrières se croisent ce soir, et c'est un honneur pour moi d'être ici.

Je crois comprendre que vous continuez d'examiner dans quelle mesure les objectifs d'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont atteints dans la fonction publique. Dans votre rapport de février 2007, vous disiez que les minorités visibles restent le seul groupe qui n'est pas représenté équitablement, de manière générale. Vous disiez aussi que la fonction publique fédérale est en retard sur le secteur privé du point de vue de la représentation des minorités visibles.

Hélas, je dois vous dire aujourd'hui que les obstacles à l'intégration des immigrants persistent dans les organismes de réglementation professionnelle et continuent de freiner l'intégration générale des immigrants sur le marché du travail.

Je saute certaines des statistiques figurant dans mon exposé car elles ont déjà été présentées. Mes remarques porteront donc sur les obstacles qui empêchent les immigrants d'avoir accès aux

the professions. We have the age-old problem that was mentioned earlier of immigrants working in areas not consistent with their education and experience.

I will also speak about the immigration point system and how that may be playing a role in this area. This surfaces from time to time in the public consciousness and in the media. It has been in the media recently because of two out of four studies, one released on February 13 and the other six months ago.

I do think that the extremely strong success of the Filipino community can be attributed to the language issue. About 99 per cent of those working here are fluent in English; also, 80 per cent have a post-secondary degree or diploma, which is higher than the 60 per cent average for Canadian-born people. The education system in the Philippines is modeled after the system in Canada and the United States. They have kindergarten, grade school and the college and university system. English is also the language of instruction in the school system there.

In my paper, I talked about the fact that in my practice I see that a lot of Filipinos, particularly in Toronto, come in through the live-in caregiver program. They will bring dependants, some of whom will work in manufacturing and other areas, so that may explain their outreach into other sectors.

The ambassador from the Philippines explained the system by saying that Filipinos know they cannot afford to slip up because they have the survival of their families back home to think about. It could be that there are some motivational factors. Look at what is happening in India right now. With the economies of India and China becoming more and more successful, I sometimes hear clients say that if they come to Canada, they will have to learn how to cook and do dishes because they will not have the servants they are used to. They may come here, have difficulties with integrating and decide to go back. Some have a very nice standard of living in India.

In the case of Filipinos, the scenario may be very different. The motivational factors may explain the desire to stay in Canada and work hard at any job that is available.

The difficulties faced by some African immigrants may be related to the fact that 20 per cent are coming in as refugees. Earlier, the question arose regarding separating the landing class — the people who become landed immigrants to Canada — and whether it includes refugees or is different. When you claim refugee status, if you are eventually accepted as a refugee, you then make a second application for landing. You do have to make an application to land and become a permanent resident of Canada.

The vast majority of refugees become landed immigrants. The fact that 20 per cent are coming into Canada as refugees does do a lot to explain this situation. Many of them are fleeing persecution and do not manage to bring documentation such as transcripts,

professions. Il y a toujours le problème classique, mentionné tout à l'heure, des immigrants travaillant dans des secteurs ne correspondant pas à leurs études ni à leur expérience.

Je parlerai aussi du système de points utilisé par les services d'immigration, qui joue un rôle dans ce domaine. Il réapparaît de temps à autre dans les préoccupations du public et dans les médias. De fait, on en a parlé récemment dans les médias à cause de deux de quatre études, l'une publiée le 13 février et l'autre, il y a six mois.

Je pense que le succès éclatant de la communauté philippine peut être attribué à la langue. Environ 99 p. 100 des Philippins travaillant ici parlent couramment l'anglais; en outre, 80 p. 100 ont un diplôme d'études supérieures, ce qui est plus les 60 p. 100 de moyenne des Canadiens d'origine. Le système d'enseignement des Philippines a été copié sur ceux du Canada et des États-Unis. Il y a le jardin d'enfants, l'école primaire, le collège et l'université. De plus, l'anglais est la langue d'enseignement aux Philippines.

Dans mon mémoire, je mentionne le fait que, dans mon activité professionnelle, je vois beaucoup de Philippins, notamment à Toronto, qui arrivent au Canada dans le cadre du programme d'aide personnelle à domicile. Ils font ensuite venir des personnes à charge, dont certaines iront travailler dans le secteur de la fabrication, par exemple, ce qui peut expliquer leur présence dans d'autres secteurs.

L'ambassadeur des Philippines a expliqué le système en disant que les Philippins savent qu'ils ne peuvent pas échouer car ils doivent assurer la survie de leur famille restée au pays. Il se peut qu'il y ait certains facteurs de motivation. Voyez ce qui se passe en Inde aujourd'hui. Les économies de l'Inde et de la Chine ont de plus en plus de succès et j'entends parfois des clients dire qu'ils devront apprendre à faire la cuisine et la vaisselle s'ils viennent au Canada parce qu'ils n'auront plus les serveurs auxquels ils sont habitués. S'ils viennent ici, ils ont du mal à s'intégrer et ils décident de repartir. Certains ont un niveau de vie très élevé en Inde.

Dans le cas des Philippins, le scénario est peut-être différent. Les facteurs de motivation expliquent peut-être leur désir de rester au Canada et de travailler dur dans n'importe quel emploi qu'ils parviennent à obtenir.

Les difficultés auxquelles sont confrontés certains immigrants africains sont peut-être reliées au fait que 20 p. 100 d'entre eux arrivent comme réfugiés. Quelqu'un posait tout à l'heure une question sur la différence de statut après l'arrivée — ceux qui deviennent des immigrants reçus — et si cela concernait les réfugiés. Quand on demande le statut de réfugié et qu'on est accepté, on formule une deuxième demande pour devenir immigrant reçu. On est donc obligé de formuler cette demande pour devenir résident permanent du Canada.

La grande majorité des réfugiés deviennent des immigrants reçus. Le fait que 20 p. 100 d'entre eux arrivent au Canada comme réfugiés explique une bonne partie de la situation. Beaucoup se sont enfuis pour échapper à des persécutions et



degrees, et cetera, with them. In any event, those could have been destroyed. Even if they come here, sending back home for their documents is not viable because they could have been destroyed.

Therefore, language proficiency, labour demand in the case of Filipinos and the landing class — refugees for Africans — plays a role.

The first study by Statistics Canada, released six months ago, is particularly interesting. The data discussed that many are coming here with high levels of education — bachelor's degrees, et cetera — and not integrating very well. Employment rates are also problematic.

*The Daily* from Statistics Canada is a release that announces their studies. It stated that many newcomers may need time to adjust to their new life in Canada and breaking into the workforce. I note that with interest because I think certain immigrants with language barriers may need more time to integrate. However, I think the explanation that they need more time to integrate is too easy an explanation.

I now want to turn to the proposals for change and possible solutions for change. First, as has been alluded to, the immigration scheme has changed. It changed dramatically on June 28, 2002 when the new legislation came into force. We then started to focus on education and work experience. You no longer needed to have work experience in your particular field in order to get into Canada. In and prior to 2002, we said, "Canadians change careers multiple times." In other words, the authorities thought the key was to get educated people here who can adapt to the labour force as time goes on.

Unfortunately, they left out the trades. We see people in the trucking and construction industry where there are shortages. This has been a real problem and has had an effect here. The thinking made sense at the time, but unfortunately we are so unhinged with the labour force market needs that it has become problematic.

In my paper, I go through the current immigration system in terms of various ways in which we can get people here quicker. There are various schemes. However, they all require an employer sponsoring them. Part of the solution to fixing this problem is to bring immigrants here faster. Currently, that is taking so long. From India, China and other countries, it takes five or six years. The department is not being completely forthright as to how large their backlog is. I do not think people are aware of that. It is certainly not reflected on the department's website processing times.

There are ways around this dilemma. As an immigration lawyer, I will sometimes counsel people and say, "Come here on a work permit first. Once you have then been lawfully admitted to Canada for one year on a work permit, you can then have your

n'ont pas pu emporter des documents personnels tels que des copies de diplômes, et cetera. De toute façon, certains de ces documents ont pu être détruits. Une fois qu'ils sont arrivés ici, contacter leur pays d'origine pour obtenir leurs documents n'est pas une solution si ceux-ci ont été détruits.

Par conséquent, la connaissance de la langue, la demande de main-d'œuvre dans le cas des Philippins et la catégorie d'accueil — réfugiés dans le cas des Africains — jouent un rôle.

La première étude de Statistique Canada, publiée il y a six mois, est particulièrement intéressante. Les données montrent que beaucoup ont des niveaux d'éducation élevés quand ils arrivent ici — baccalauréat, entre autres — et qu'ils ne s'intègrent pas très bien. Les taux d'emploi sont également problématiques.

*Le Quotidien* est un bulletin dans lequel Statistique Canada annonce ses études. On y disait que de nombreux nouveaux arrivants peuvent avoir besoin de temps pour s'adapter à leur nouvelle vie au Canada et entrer dans la population active. Je le mentionne parce que je crois que certains immigrants ayant des obstacles linguistiques ont peut-être besoin de temps supplémentaire pour s'intégrer. Toutefois, je pense que l'explication selon laquelle ils ont besoin de plus de temps pour s'intégrer est trop facile.

J'aimerais maintenant parler des propositions de changement et des solutions possibles. Tout d'abord, comme on l'a laissé entendre, le système d'immigration a changé radicalement le 28 juin 2002 avec l'adoption de la nouvelle loi. En effet, nous avons alors commencé à mettre l'accent sur l'éducation et l'expérience de travail. Il n'était plus nécessaire d'avoir une expérience de travail dans son propre domaine pour être accepté au Canada. En 2002, et même avant, nous avons dit : « Les Canadiens changent plusieurs fois de carrière. » Autrement dit, les autorités ont pensé que la clé était de faire venir au Canada des gens ayant fait des études et qui pourraient s'adapter au marché du travail avec le temps.

Malheureusement, on n'a pas tenu compte des métiers. Nous voyons des gens dans les secteurs du camionnage et de la construction, où il y a des pénuries. C'est devenu un vrai problème qui a un effet ici. L'idée était bonne au départ mais, malheureusement, nous sommes tellement décalés par rapport aux besoins du marché du travail que c'est devenu problématique.

Dans mon mémoire, j'examine le système d'immigration actuel du point de vue des diverses méthodes permettant de faire venir les immigrants plus rapidement. Il y a plusieurs mécanismes mais tous exigent le parrainage d'un employeur. Une solution partielle à ce problème consisterait à faire venir les immigrants plus rapidement. Actuellement, ça prend trop longtemps. Pour venir d'Inde, de Chine et d'autres pays, il faut cinq ou six ans. Le ministère n'est pas tout à fait franc au sujet de l'ampleur de son arriéré. Je ne pense pas que les gens le savent et, en tout cas, ce n'est pas indiqué dans les délais de traitement des demandes figurant sur le site web du ministère.

Il y a des solutions à ce dilemme. En tant qu'avocat du domaine de l'immigration, je dis parfois aux gens : « Venez d'abord avec un permis de travail. Quand vous aurez été admis légalement au Canada pendant un an avec un permis de travail,

application processed at the Canadian consulates in the United States. That will cut your processing time from five to six years down to one. You can get your immigration in about a year.” However, that requires an employer sponsoring you. If you cannot go through the regulatory bodies and become licensed, it will not happen.

Another program is called “arranged employment” which says that if you have a job waiting for you when you come to Canada, then your application is picked from the queue and processed in an expedited way. For example, if you have an offer that is indefinite in duration — indefinite because they do not know how long it will take to process your application — you can be expedited. That is another scheme but, again, it requires you to have an employer waiting for you at the other end. Only then will you be streamlined.

The last category is the Provincial Nominees Programs. Again, however, these programs are employer-driven. The federal government has negotiated these programs with the various provinces, and the provinces will identify shortages. However, then you must have an employer who is willing to sponsor you within the program, and in the last few days we have seen moves by the federal government to restrict the Provincial Nominee Programs. It was announced that the investor program for Prince Edward Island has just been cancelled.

In my view, the solution to all of this is for the provinces and Service Canada and the Department of Citizenship and Immigration to work with the federal government to make up a list of those professions that are seriously in need. Once that is done, have “SWAT teams” go in and, in an expedited way, process the claims quickly in order to get the people here. More work needs to be done in that respect.

The Department of Citizenship and Immigration every year makes more money than it costs them to run their programs in terms of selecting immigrants. There was a question as to why they are not meeting their targets every year. It is certainly not because they do not have the money. They do. They are charging these immigrants for their fees and they are making money. Currently, there is a lawsuit going on about this, I think. They have the money to do it but they are not doing it. Why? I think they are not staffing their visa offices appropriately so that they can deal with these backlogs.

That is one area in which I would suggest change. The other area is public awareness on the issue of credential recognition. In the most recent federal election we saw promises by all parties that the problem would be fixed. However, it is not within the federal jurisdiction, as I am sure senators know.

What has been the result? I think the current government wants to show action on this initiative. The federal Minister of Citizenship and Immigration announced in May, 2007 that she was creating a Foreign Credentials Referrals Office. This was to show that the federal government was intent on doing something. However, as the name suggests, it is just a referral office. It simply

vous pourrez présenter votre demande dans un consulat canadien aux États-Unis. Votre délai d’attente de cinq à six ans sera ramené à un an. Vous pourrez être accepté comme immigrant en un an environ. » Évidemment, cela exige le parrainage d’un employeur. Si vous ne pouvez pas passer par un organisme de réglementation et être accrédité, ça ne marchera pas.

Il y a un autre programme, appelé « l’emploi réservé », qui permet à votre demande d’immigration de passer en tête de liste et d’être traitée en accéléré si vous avez un emploi qui vous attend quand vous arriverez au Canada. Par exemple, si vous avez une offre de durée indéfinie — indéfinie parce qu’on ne sait pas combien de temps prendra le traitement de votre demande —, votre dossier pourra être traité en accéléré. C’est une autre solution mais, encore une fois, elle suppose que vous avez un employeur qui vous attend au Canada. C’est seulement de cette manière que vous pouvez en bénéficier.

La dernière catégorie est celle des programmes de candidats provinciaux, qui sont encore une fois des programmes exigeant un employeur. Le gouvernement fédéral a négocié ces programmes avec les provinces, qui doivent identifier leurs pénuries. Toutefois, le candidat doit avoir un employeur prêt à le parrainer pour ce programme, et nous avons vu ces derniers jours que le gouvernement fédéral a pris des mesures pour restreindre la portée de ces programmes provinciaux. Il vient d’annoncer l’annulation du programme d’immigration des investisseurs établi avec l’Île-du-Prince-Édouard.

À mon avis, la solution à tout cela est que les provinces, Service Canada et le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration collaborent avec le gouvernement fédéral pour dresser la liste des professions où les besoins sont critiques. Ensuite, des équipes de « francs-tireurs » se chargeront de traiter les demandes correspondantes en accéléré. Il faut faire plus à cet égard.

Chaque année, le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration recueille plus d’argent qu’il n’en dépense avec ses programmes de sélection des immigrants. Quelqu’un demandait pourquoi il n’atteint pas ses objectifs annuels. Ce n’est certainement pas par manque d’argent. Il fait d’ailleurs l’objet d’une action en justice à cet égard, je crois. Il a l’argent pour faire le nécessaire mais il ne le fait pas. Pourquoi? Je crois qu’il n’affecte pas de personnel suffisant dans les bureaux de visas pour pouvoir éponger les arriérés de demandes.

Voilà donc un secteur où l’on peut apporter un changement. Un autre est celui de la sensibilisation du public à la reconnaissance des diplômes. Lors des dernières élections, tous les partis ont promis de régler ce problème mais, comme je suis sûr que les sénateurs le savent, ce n’est pas un problème de compétence fédérale.

Quel est le résultat? Je crois que le gouvernement actuel veut montrer qu’il agit à ce sujet. Le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l’Immigration a annoncé en mai 2007 la création d’un Bureau d’orientation relatif aux titres de compétence étrangers. Il s’agissait de montrer que le gouvernement fédéral voulait agir. Toutefois, comme l’indique son nom, ce bureau ne fait que



provides a telephone number, a website for those abroad and for those here. Service Canada announced that their offices will provide basic information in terms of where to go and which professional regulatory bodies you need to go to get this type of problem sorted out.

As I said, that is all that the federal government can do. It is important to remember that Canada is competing with countries such as Australia and the United States for the best and brightest. We have been setting up immigrants for failure for too long. Too many cannot afford to re-qualify while working temporary jobs to support their families. Putting the information out there is a necessary and long overdue first step, but it is hardly a sufficient one.

I think the blame lies squarely with the professional regulatory bodies themselves. They have not done enough to remove the barriers to their professions. According to Dr. Augustine, Ontario's current Fairness Commissioner, there has been:

... a lack of consistent pre-application requirements, lack of clear and complete information about professional standards and admission, the inability to receive prompt and clear written responses explaining registration decisions, a lack of sufficient information about registration fees and decision-makers who may not be mindful of equivalencies that exist between international and Canadian credentials.

This issue of credentials not being recognized and these barriers in professional bodies is costing Canada. It is not in the national interest for several reasons: First, there is a loss of tax dollars. Professionals make more money. If we do not have professionals and, instead, these people are driving taxi cabs or what-have-you, it is costing us tax dollars.

Second, there are real shortages in certain professions. In Ontario, 1.2 million people cannot find a family doctor. This is putting stress on overcrowded emergency units, increasing hospital stays and waiting lists and hurting our quality of life.

Third, there are significant costs to the economy. According to the Conference Board of Canada, the elimination of the credential recognition gap would give Canadians an estimated \$4.1 billion to \$5.9 billion annually. It would provide a "brain gain" to the ranks of Canada's skilled workers of between 33,000 and 83,000 individuals.

Finally, given our aging population and low birth rate, more people will retire than will join the labour force by 2011. Excluding immigration as a source of population growth, by 2031 there will be more deaths than births. Therefore, immigration is our only net source of growth in terms of the labour force market.

In my view, all provinces should enact legislation similar to that in Ontario. The Ontario legislation is called the Fair Access to Regulated Professions Act, 2006. It requires 34 regulated professions in Ontario to adopt fair, transparent and expeditious

renvoyer les gens ailleurs. Il fournit simplement un numéro de téléphone et un site web pour les demandeurs de l'étranger ou d'ici. Service Canada a annoncé que ses bureaux fourniraient des informations de base, c'est-à-dire à quel organisme professionnel s'adresser pour régler ce genre de problème.

Comme je l'ai dit, c'est tout ce que le gouvernement fédéral peut faire. Il ne faut pas oublier non plus que le Canada est en concurrence avec l'Australie et les États-Unis pour attirer les candidats les meilleurs et les plus brillants. Nous sommes depuis trop longtemps organisés pour assurer l'échec des immigrants. Beaucoup n'ont pas les moyens de se requalifier pendant qu'ils occupent un emploi temporaire pour nourrir leur famille. Donner accès aux informations est une mesure indispensable qui n'a que trop tardé, mais elle est loin d'être suffisante.

Je crois que la faute doit clairement être attribuée aux organismes de réglementation professionnelle. Ils n'ont pas fait assez pour ouvrir l'accès aux professions. Selon Mme Augustine, commissaire à l'équité en Ontario, il y a eu :

... manque de cohérence dans les critères préalables à la demande, absence d'informations claires et complètes sur les normes professionnelles et les conditions d'accréditation, impossibilité de recevoir par écrit des réponses claires et rapides expliquant les décisions relatives à l'accréditation, insuffisance d'informations sur les droits d'accréditation, et méconnaissance des décideurs quant aux équivalences existant entre les titres internationaux et les titres canadiens.

Cette question de non-reconnaissance des titres professionnels et ces obstacles érigés par les organismes professionnels coûtent cher au Canada. Cela nuit à nos intérêts, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il y a une perte de recettes fiscales car les professionnels gagnent plus d'argent. Quand un professionnel est chauffeur de taxi, cela nous coûte en recettes fiscales.

Ensuite, il y a de vraies pénuries dans certaines professions. En Ontario, 1,2 million de personnes ne trouvent pas de médecin de famille, ce qui provoque de vives tensions dans des services d'urgence débordés, allonge les séjours à l'hôpital et les listes d'attente, et nuit à notre qualité de vie.

Il y a aussi des coûts économiques importants. Selon le Conference Board du Canada, régler le problème de l'accréditation des professionnels rapporterait entre 4,1 et 5,9 milliards de dollars par an aux Canadiens. Cela provoquerait un « afflux de cerveaux » dans les rangs des travailleurs qualifiés canadiens de l'ordre de 33 000 à 88 000 individus.

Finalement, le vieillissement de la population et la faiblesse des taux de natalité signifient qu'il y aura plus de départs que d'arrivées dans la population active d'ici à 2011. Exclure l'immigration comme source de croissance démographique signifie qu'il y aura plus de décès que de naissances d'ici à 2031. Par conséquent, l'immigration est notre seule source de croissance nette de la population active.

À mon avis, toutes les provinces devraient adopter une loi semblable à celle de l'Ontario, la Loi de 2006 sur l'accès équitable aux professions réglementées. Cette loi exige que 34 professions réglementées adoptent des pratiques d'accréditation équitables,

registration practices. The Office of the Fairness Commissioner was created and is unique in the world. The commissioner is charged not with policing but with working in partnership with the professional and regulatory bodies. The commissioner also ensures that the regulatory bodies submit annual reports on the hiring and admission practices, and efforts to ensure fair and transparent access.

We discussed statistics and where we will get them. The regulatory bodies should monitor how many people apply versus how many are accepted. We can collect statistics on that. The commissioner also has the power to fine the regulatory bodies up to \$100,000, which is significant.

I spoke with Dr. Augustine in preparation for this meeting, and she indicated to me that Manitoba has enacted similar legislation recently. B.C. and Quebec are reviewing it. However, there is currently only one fairness commissioner, and that is Dr. Jean Augustine.

In my opinion, a great deal needs to be done in this respect. Regulatory bodies need to provide complete information. Decisions must be made in a timely way, and there must be an appeal process. There must also be alternative ways of accepting accreditation where documents are, perhaps, not available for very good reasons.

In this regard, an Iranian refugee who is a teacher recently won a case in the Superior Court of Ontario against the Ontario College of Teachers. The court ruled that the college had discriminated against her for not being able to provide original, government-certified documents. Remember, this person is a refugee. The court said that the Ontario College of Teachers would need to reconsider the application, since there was a good reason why this person could not obtain her documentation and there was evidence that she could do the job. She won in court.

Finally, Dr. Augustine indicated that she is empowered to monitor the workings of the third parties. Those are the testing centres, et cetera, that administer the tests used by the regulatory bodies to ensure that they are not failing certain immigrants, genders, et cetera. Sometimes the issue is one of funding. If there are 1,000 doctors waiting for 200 residencies, she could possibly make a recommendation to increase funding to health care to open up more of these positions.

The only prospect I see for a national solution is for the federal government to tie transfer payments to the provinces to encourage them to enact legislation similar to that of Ontario — that is, legislation with teeth. That may not be the easiest thing to do. In the meantime, we can only hope that other provinces will follow Ontario's lead.

Put simply, the way regulatory bodies do business needs to change, barriers need to come down, audits need to be conducted and fairness commissioners must be able to force compliance with significant fines, if necessary. That is the only way that this

transparentes et rapides. L'Ontario a créé le Bureau du commissaire à l'équité, initiative unique au monde. Ce commissaire est chargé non seulement de sanctionner mais aussi de collaborer avec les instances professionnelles et réglementaires. Il s'assure que les organismes réglementaires produisent des rapports annuels sur leurs pratiques de recrutement et d'admission et déploient des efforts pour assurer un accès équitable et transparent.

Nous avons parlé de statistiques et de la manière de les obtenir. Les organismes de réglementation devraient surveiller combien de gens formulent une demande et combien sont acceptés. Nous pouvons avoir des statistiques là-dessus. Le commissaire a également le pouvoir d'infliger jusqu'à 100 000 \$ d'amende aux organismes de réglementation, ce qui n'est pas négligeable.

J'ai parlé à Mme Augustine avant de venir à cette réunion et elle m'a dit que le Manitoba a récemment adopté une loi similaire. La Colombie-Britannique et le Québec envisagent la même chose. Toutefois, il n'y a encore qu'un seul commissaire à l'équité, c'est Mme Jean Augustine.

À mon avis, il y a beaucoup à faire dans ce domaine. Il faut que les organismes de réglementation fournissent des informations complètes. Il faut qu'ils prennent leurs décisions de manière opportune, et il doit y avoir un mécanisme d'appel. Il doit aussi y avoir d'autres méthodes d'accréditation lorsque les documents ne sont pas disponibles pour d'excellentes raisons.

Voyez le cas d'une réfugiée iranienne, une enseignante, qui a récemment gagné devant la Cour supérieure de l'Ontario contre l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario. La cour a jugé que l'ordre avait fait preuve de discrimination à son égard parce qu'elle n'avait pas été en mesure de fournir des originaux de ses titres, certifiés par le gouvernement. Je rappelle qu'il s'agissait d'une réfugiée. La cour a dit que l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario doit réexaminer la demande étant donné qu'il y a une bonne raison pour laquelle cette personne ne pouvait pas obtenir ces documents et qu'on avait la confirmation qu'elle pouvait faire le travail demandé. Elle a donc gagné sa cause.

Finalement, Mme Augustine a indiqué qu'elle a le pouvoir de superviser le travail des tierces parties, comme les centres d'examen qui font passer les examens qu'utilisent les organismes de réglementation, pour s'assurer qu'ils ne font pas échouer certaines catégories d'immigrants, selon le sexe, et cetera. Parfois, il s'agit d'une question de financement. S'il y a 1 000 médecins pour 200 places en résidence, elle pourrait recommander un accroissement des budgets de la santé afin de créer des places supplémentaires.

La seule perspective de solution nationale, à mon avis, est que le gouvernement fédéral impose certaines conditions aux paiements de transfert aux provinces pour les encourager à adopter une loi similaire à celle de l'Ontario — c'est-à-dire une loi ayant des crocs. D'ici là, espérons au moins que les autres provinces suivront l'exemple ontarien.

En termes simples, les organismes de réglementation doivent changer leurs méthodes de travail, les obstacles doivent être supprimés, on doit faire des vérifications de leurs activités et les commissaires à l'équité doivent être habilités à imposer la



problem, which I have been hearing about since I was a little child, will finally go away that is, and by "problem" I mean PhDs driving cabs. We have been hearing about it forever. This is the only way to deal with it.

**Senator Munson:** You talked about the barriers and we have talked about PhDs. In the last while, we see ads from the Canadian Medical Association stating that we need 26,000 more doctors in this country. They send nice stethoscopes to our offices to illustrate that we may have to use it ourselves. I think that is a waste of money and we will send them off to NGOs or something.

There is that situation, and then there are the barriers that exist inside the medical profession wherein credentials of immigrants may not match those we have in this country. We also see nice television ads to respect persons from a foreign country because that person does have a doctorate degree or medical degree. We are more sensitized to the issue, yet nobody is able to walk through the door in order to enter these professional associations.

Could you give an example of what a person, arriving in this country with foreign credentials, must do? They say "I was a doctor in my country and I have all of these credentials, but I cannot do what is needed to become properly accredited here." Why is the door still closed?

**Mr. Jain:** I will pick my own profession. I was speaking with the Chair about this earlier. Many Canadians study abroad. Many will do their law degree abroad. There is one case I know of, a bright woman who went to Harvard. She received her law degree there and then clerked in the Supreme Court of Canada, which is the most prestigious clerkship you can get. Following that, she went to the National Committee on Accreditation for Law and was told that she needed to take four selected courses because she did not have a Canadian law degree. They told her "Take these four courses and then we will accredit you." These were four courses that Canadians were not required to take. They were elective courses. In addition, she did not do everything in the right order for them, either. As she did not take the courses before she clerked with the Supreme Court of Canada, she was told she had to re-article. The hardship is that she had to re-article and it took a couple years to get into the system.

When I am interviewing articling students to join my law firm, I cannot imagine anyone more desirable than one having done a clerkship at the Supreme Court of Canada and with a Harvard law degree. It is one thing to have these rules, but why can you not go to a committee within the regulatory body and say "I am asking for an exception. Here is how great I am. Can I have this exception?"

conformité en infligeant éventuellement de lourdes amendes. C'est seulement de cette manière que ce problème, dont j'entends parler depuis que je suis enfant, pourra finalement être réglé, et quand je parle de « problème », je parle des détenteurs de doctorats qui conduisent des taxis. C'est un problème dont on parle depuis toujours et c'est la seule manière de le régler.

**Le sénateur Munson :** Vous parlez des obstacles et des détenteurs de doctorats. Ces derniers temps, nous avons vu apparaître des messages publicitaires de l'Association médicale canadienne disant que notre pays a besoin de 26 000 médecins de plus. Elle envoie des stéthoscopes dans nos bureaux en nous disant que nous devons peut-être apprendre à nous en servir nous-mêmes. J'estime que c'est un gaspillage d'argent et que nous devrions les envoyer à des ONG, par exemple.

Il existe cependant dans la profession médicale des obstacles du fait que les titres de compétence des immigrants ne correspondent pas nécessairement aux nôtres. Nous voyons aussi de belles publicités télévisées nous demandant de respecter les gens des autres pays parce qu'ils ont peut-être un doctorat ou un diplôme en médecine. Nous sommes plus sensibilisés à ce problème mais ça n'empêche pas que personne ne peut encore entrer dans ces associations professionnelles.

Pourriez-vous nous donner un exemple de ce que doit faire une personne arrivant dans notre pays avec un diplôme étranger? Elle dira : « J'étais médecin dans mon pays, j'ai tous les diplômes nécessaires mais je ne peux pas faire ce qu'il faut pour être accrédité ici. » Pourquoi la porte reste-t-elle fermée?

**M. Jain :** Je prendrai l'exemple de ma propre profession. J'en parlais à la présidente il y a quelques instants. Beaucoup de Canadiens étudient à l'étranger. Beaucoup obtiennent un diplôme de droit à l'étranger. Je connais le cas d'une femme brillante qui est allée à Harvard. Elle a obtenu son diplôme de droit là-bas puis a fait un stage à la Cour suprême du Canada, ce qui est le stage le plus prestigieux qu'on puisse faire. Ensuite, elle est allée au Comité national sur les équivalences des diplômes de droit qui lui a dit qu'elle devrait suivre quatre cours spéciaux car elle ne possédait pas de diplôme de droit canadien. On lui a dit : « Suivez ces quatre cours et vous serez accréditée. » Il s'agissait de quatre cours que les Canadiens ne sont pas obligés de suivre. Ce sont des cours facultatifs. En outre, on lui a dit qu'elle n'avait pas fait les choses dans le bon ordre. Comme elle n'avait pas suivi les cours avant de faire son stage à la Cour suprême, on lui a dit qu'elle devrait refaire un stage. Elle a donc été obligée de refaire un stage et il lui a fallu deux ans de plus pour entrer dans le système.

Comme je fais des entrevues avec des candidats stagiaires qui souhaitent entrer dans mon cabinet de droit, je peux vous dire que je ne pourrais jamais trouver de candidat plus souhaitable qu'un candidat ayant fait un stage à la Cour suprême du Canada et possédant un diplôme de droit de Harvard. C'est bien beau d'appliquer toutes ces règles mais pourquoi ne pourrait-on pas s'adresser à un comité de l'organisme réglementaire pour lui dire : « Je demande une exception. J'ai des compétences exceptionnelles. Pouvez-vous faire une exception? »

**Senator Munson:** We were also discussing the Fair Access to Regulated Professions Act in Ontario that you said requires 34 regulated professions in Ontario to adopt fair, transparent and expeditious registration of practices. You mentioned fines of \$100,000 for non-compliance. I would like to know how that works and what would constitute non-compliance in relating to the legislation?

**Mr. Jain:** The commissioner told me she is focusing on trying to work with the professional bodies because this is a new law. She is not at the stage of coming down with the hammer. She is seeing a willingness amongst the professions to work with her. We do not yet have an example of her imposing a substantial fine. However, I suspect that even the threat of a fine could influence the particular regulatory bodies to move, if they are not moving. The impending imposition of a fine could get them to move without the commissioner actually having to come down on them with a fine. It would certainly relate to conducted audits that showed barriers were persisting. If there were an utter unwillingness to move, then a fine could be imposed.

**Senator Munson:** On this round, we always use the words “alleged discrimination,” which is what we are studying in respect of the federal public service. How would you compare the issue in the private sector for those arriving from other countries and trying to get a job? Is it systemic? Is there out-front discrimination against those who want to find work in Canada?

**Mr. Jain:** Yes, it is classic, systemic discrimination. The regulatory bodies have systems in place that are protectionist, and they have been so for many years. If you were a specialized doctor, for example, your very high fee might be dependent on the fact that in your area there are not many doctors practising in your specialty. I do not want to suggest that it is malice, but systemic discrimination, as we know from other areas, does not have to be intended discrimination; sometimes it can be simply within the systems.

The intent may well be to have high standards among the professions, and that is fine. The example I gave earlier was meant to show that there are many cases where there needs to be a mechanism for exceptions; a mechanism to provide alternative documentation; an appeal process, and more flexibility. When there is not, it is bad for Canada because it is costing us billions of dollars and affecting our quality of life in terms of our ability to find family doctors. It is discrimination.

**Senator Poy:** On the point of discrimination, in your experience, Mr. Jain, have you compared the waiting times of immigrant applicants from a European country and from an Asian country or from Africa?

**Mr. Jain:** Yes, I have.

**Senator Poy:** Can you make that comparison for us?

**Mr. Jain:** There is such high demand from China and India in particular. They are the two largest source countries of immigration. If we were to say to everyone who applies that we

**Le sénateur Munson :** Nous parlions également de la Loi sur l'accès équitable aux professions réglementées en Ontario qui, avez-vous dit, exige que 34 professions réglementées adoptent des méthodes d'accréditation équitables, transparentes et rapides. Vous avez parlé d'amendes de 100 000 \$ en cas de non-conformité. J'aimerais savoir comment cela fonctionne et ce que serait un cas de non-conformité par rapport à cette loi?

**M. Jain :** Le commissaire m'a dit que sa priorité est de travailler avec les organismes professionnels car il s'agit d'une nouvelle loi. Elle n'en est pas encore à l'étape où elle va user de la matraque. Elle estime que les organismes professionnels font preuve de bonne volonté. Elle n'a pas encore imposé d'amende substantielle. Toutefois, je soupçonne que la simple menace d'une amende pourrait inciter les organismes professionnels à réagir s'ils ne font rien. La menace d'une amende pourrait les amener à changer leurs procédures sans qu'on soit obligé de l'infliger. Il y a aussi les vérifications pouvant montrer que des obstacles persistent. Finalement, on pourrait infliger une amende si un organisme refusait absolument de changer.

**Le sénateur Munson :** Dans notre étude, nous parlons toujours d'allégations de discrimination, ce qui est le thème de nos travaux concernant la fonction publique fédérale. Quelle est la situation dans le secteur privé pour les immigrants qui essayent de trouver un emploi? Est-ce systémique? Y a-t-il manifestement de la discrimination contre ceux qui veulent trouver un emploi au Canada?

**M. Jain :** Oui, c'est de la discrimination classique et systémique. Les organismes de réglementation ont mis en place il y a bien longtemps des systèmes protectionnistes. Par exemple, pour un médecin spécialisé, les droits d'accréditation très élevés pourraient dépendre du fait qu'il n'y a pas beaucoup de médecins exerçant dans votre spécialité dans votre région. Je ne veux pas dire qu'il s'agit de malveillance mais la discrimination systémique, comme elle existe dans d'autres secteurs, ne doit pas nécessairement être une discrimination délibérée. Parfois, c'est simplement le système qui est comme ça.

L'objectif est peut-être de s'assurer qu'il existe des normes élevées dans les professions, ce qui n'est pas mauvais. L'exemple que j'ai donné tout à l'heure était destiné à vous montrer qu'il y a bien des cas où une exception serait justifiée et où il devrait y avoir différentes méthodes pour prouver ses compétences, avec un processus d'appel et plus de souplesse. Sinon, c'est le Canada qui paye les pots cassés car cela nous coûte des milliards de dollars et nuit à notre qualité de vie dans la mesure où nous ne pouvons pas trouver de médecin de famille. C'est de la discrimination.

**Le sénateur Poy :** En vous basant sur votre expérience, monsieur Jain, avez-vous comparé les délais d'attente des candidats à l'immigration d'un pays européen par rapport à un pays d'Asie ou d'Afrique?

**M. Jain :** Oui, je l'ai fait.

**Le sénateur Poy :** Quel a été le résultat?

**M. Jain :** Il y a une demande très élevée de la Chine et de l'Inde, en particulier. Ce sont les deux plus grandes sources d'immigration. Si l'on devait dire à chaque candidat qui se



will process them within the same time frame, we would have pretty much nothing but Chinese and Indian immigrants. The government does not want that, so they do not staff the Asia offices to such an extent that it would allow every applicant to be processed within that same time frame. In a way, the government is controlling the ethnic mix of immigrants to the country.

I am a private lawyer; I can say this openly, but the government would never say that. Why? Could you imagine Citizenship and Immigration Canada saying it wants to control the ethnic mix into this country? They would never say that because it sounds horrible — much like the system we used to have of selecting people according to race, et cetera. It is not one that I necessarily disagree with because I think it is good to have a mix of immigrants to Canada. However, the reality is that those coming from Asia and India will wait longer to be processed unless they can be clever about getting here sooner by having a job waiting for them and have their work permit in place. By arranging employment such that when you actually are allowed your immigration, you have a job waiting for you, then your application is processed faster.

**Senator Poy:** I might be putting words in your mouth but are you saying that there is a quota? Do you think there is a quota?

**Mr. Jain:** They are trying to achieve a certain mix of immigrants. There is sensitivity to the fact that if they funded each office so that everyone waited the same amount of time, then there would be an overwhelming number of immigrants coming from certain parts of the world.

**Senator Poy:** How does sponsorship by employers work? Does it have to be open-ended for an immigrant to come into this country instead of for a term of one year? How does that work?

**Mr. Jain:** In order to get a work permit, you have to be sponsored by an employer.

**Senator Poy:** If you have sponsorship, can you stay as long as you want?

**Mr. Jain:** No. Typically, when immigration lawyers prepare these kinds of applications, they ask for one or two years. Some applications, depending on the type, must go through HRSDC first and show that there are no Canadians available for the employment, or that the wage is appropriate, et cetera. HRSDC will provide their approval, which might be for one to three years in duration, and then the work permit follows however many years you have on that. The applications are always tied to a specific employer and the majority are for one or two years.

**Senator Poy:** Did the Fairness Commissioner first take up her position last December?

**Mr. Jain:** Yes.

**Senator Poy:** The law was passed in Ontario.

**Mr. Jain:** Yes.

présente que son dossier sera traité dans le même délai, nous n'aurions pratiquement que des immigrants chinois et indiens. Le gouvernement ne veut pas cela et il n'affecte donc pas dans ses bureaux d'Asie le personnel qui serait nécessaire pour permettre à chaque candidature d'être traitée dans le même délai. De cette manière, le gouvernement contrôle la composition ethnique des immigrants arrivant chez nous.

Je suis avocat dans le secteur privé et je peux vous dire cela ouvertement mais vous n'entendrez jamais cela d'un représentant du gouvernement. Pourquoi? Pouvez-vous imaginer le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration disant qu'il veut contrôler la composition ethnique des immigrants? Il ne dira jamais cela parce que ça semblerait horrible — un peu comme le système que nous avions autrefois de sélection des gens selon la race, et cetera. Je ne suis pas nécessairement en désaccord car je pense qu'il est bon que nous ayons des immigrants d'origine différente au Canada. Toutefois, la réalité est que les candidats d'Asie et d'Inde devront attendre plus longtemps pour que leurs demandes soient traitées, à moins qu'ils ne soient assez malins pour réussir à venir ici en ayant un emploi qui les attend et en ayant leur permis de travail. Si vous vous arrangez pour avoir déjà un emploi au moment où vous formulez votre demande d'immigration, votre dossier sera traité plus rapidement.

**Le sénateur Poy :** Je ne voudrais pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit mais êtes-vous en train de nous dire qu'il y a un quota?

**M. Jain :** On essaye d'avoir une immigration diversifiée. On est conscient du fait que, si chaque bureau était financé de la même manière pour que chaque dossier soit traité dans le même délai, il y aurait un nombre écrasant d'immigrants venant de certaines régions du monde.

**Le sénateur Poy :** Comment fonctionne le système de parrainage par un employeur? Cela permet-il à l'immigrant de venir ici pour une durée indéterminée ou pour une durée d'un an, par exemple? Comment ça marche?

**M. Jain :** Pour obtenir un permis de travail, il faut être parrainé par un employeur.

**Le sénateur Poy :** Si vous êtes parrainé, pouvez-vous rester aussi longtemps que vous voulez?

**M. Jain :** Non. Typiquement, quand un avocat en immigration prépare ce genre de demande, c'est pour un an ou deux ans. Certains dossiers doivent d'abord passer à RHDSC et l'on doit montrer qu'il n'y a pas de Canadiens pour occuper l'emploi, ou que le salaire est approprié, et cetera. RHDSC approuvera alors la demande, qui pourra être pour une durée d'un an à trois ans, et le permis de travail suivra pour le nombre d'années accepté. Les demandes sont toujours reliées à un employeur particulier et la plupart sont d'une durée d'un an à deux ans.

**Le sénateur Poy :** La commissaire à l'équité est entrée en fonction en décembre dernier, n'est-ce pas?

**M. Jain :** Oui.

**Le sénateur Poy :** C'est une loi de l'Ontario.

**M. Jain :** Oui.

**Senator Poy:** She has not put the hammer down on anyone yet?

**Mr. Jain:** She has not done so yet.

**Senator Poy:** In respect of regulating bodies, I will speak to medical issues. It is difficult for foreign-trained doctors to come to Canada and find a position as a resident in a hospital, because they must retrain. So long as retraining is not available, they will never be able to practice as medical doctors.

**Mr. Jain:** That is right.

**Senator Poy:** Do you think that the Fairness Commissioner will be able to tell medical schools to open up more spaces in their residency programs?

**Mr. Jain:** The Fairness Commissioner can make recommendations. If part of the issue were funding, she could make recommendations to the provincial government for funding for additional residency positions. Then, the Royal College of Physicians and Surgeons could not use lack of funding as an excuse. The mandate of the Fairness Commissioner is quite broad, such that she can make recommendations to the government and to the regulatory bodies.

**Senator Poy:** I would like to see that work, because Canadians need more doctors.

**The Chair:** I will follow up with the Fairness Commissioner. My perception is that part of the position is as an ombudsman to facilitate and to encourage, as well as to shed some light on the problems. The actual mandate to “bring the hammer down” in respect of matters related to ensuring fair and transparent evaluations is very limited.

Are we not putting an entire mechanism in place to get at something that is fundamental in our system? Not every province has its rights to govern certain issues, many of them being the trades and the right to practice medicine and dentistry. As you rightly pointed out, it is not so much to set a high standard but rather to set a safety standard and a competence level. However, one wants flexibility, openness and as much diversity as the rest of Canada has.

We have an interprovincial problem more than we have a federal-provincial problem. Is that not the case? In terms of the trades, every province is holding on to their right to accredit the criteria for trades people. For example, it is difficult for a welder to move from one province to another because he or she is required to have provincial certification. Do you believe that having the Fairness Commissioner bring down the hammer on a regulatory body is the way to resolve this situation? If we have labour shortages, would it not be time for some sort of mechanism to facilitate a new emergence in these trades?

**Le sénateur Poy :** Elle n'a encore usé de la matraque contre qui que ce soit?

**M. Jain :** Non, pas encore.

**Le sénateur Poy :** Parlons des organismes de réglementation du secteur médical. Il est difficile à un médecin formé à l'étranger de venir au Canada et de trouver un poste de résident dans un hôpital car il doit obtenir une nouvelle formation professionnelle. Tant que cette formation n'est pas disponible, il ne pourra jamais exercer comme médecin.

**M. Jain :** C'est exact.

**Le sénateur Poy :** Pensez-vous que la commissaire à l'équité pourra dire aux facultés de médecine de créer plus de places dans leurs programmes en résidence?

**M. Jain :** La commissaire à l'équité pourra faire des recommandations. Si le problème est d'ordre financier, elle pourra recommander au gouvernement provincial de dégager des fonds pour des places supplémentaires en résidence. Ensuite, le Collège royal des médecins et chirurgiens ne pourra plus utiliser le manque de fonds comme excuse. Le mandat du commissaire à l'équité est très large et lui permettra d'adresser des recommandations au gouvernement et aux organismes de réglementation.

**Le sénateur Poy :** J'espère que ce système fonctionnera car les Canadiens ont besoin de plus de médecins.

**La présidente :** Je reste sur le même sujet. J'ai l'impression que ce poste est une sorte de médiateur chargé de faciliter et d'encourager, ainsi que de cerner les problèmes. Son pouvoir réel « d'utilisation de la matraque » pour assurer des évaluations équitables et transparentes est très limité.

Sommes-nous en train de mettre en place tout un mécanisme pour s'attaquer à un vice fondamental de notre système? Toutes les provinces ne possèdent pas le droit de régir certaines questions, beaucoup concernant les métiers et le droit d'exercer la médecine et la dentisterie. Comme vous l'avez souligné, il s'agit moins d'établir une norme élevée que d'établir une norme de sécurité et un niveau de compétence. Toutefois, on veut qu'il y ait dans chaque province la souplesse, l'ouverture et la diversité qu'il y a dans le reste du Canada.

Ne croyez-vous pas qu'il s'agit plus d'un problème interprovincial que fédéral-provincial? En ce qui concerne les métiers, chaque province détient le droit d'accréditer les personnes pouvant les exercer. Par exemple, il est difficile à un soudeur de passer d'une province à une autre car il est obligé d'obtenir une accréditation provinciale. Croyez-vous que donner au commissaire à l'équité le pouvoir d'utiliser la matraque contre un organisme de réglementation soit la bonne solution? Si nous avons des pénuries de main-d'œuvre, ne serait-il pas temps d'instaurer une sorte de mécanisme pour faciliter une nouvelle émergence dans ces métiers?



I think the professions are struggling with all of these issues, but the trades were not in the eye of the storm, particularly in respect of immigration, and they are now.

**Mr. Jain:** We need programs to bring the immigrants with trades here. That is what was lost in 2002 when we revamped our immigration legislation. We focused on education and ignored the trades completely.

This situation has been written about in the media recently. We heard the stories of the Portuguese and Polish families who are being separated because large numbers of them suddenly were being deported. There are different government schemes. Some politicians suggest we need some kind of amnesty, or at least regularization for people in the construction industry, and others say we cannot do that; the rule of law would be abandoned, et cetera. It is a lively and heated issue. From an immigration perspective, we could start by giving points to those in certain trades where there really are demonstrated shortages. Where there are particular shortages in particular provinces, they could come directly and fill those needs.

In terms of the second part of your question about the possible need for a bureaucracy, I do not want to open up a bureaucracy for its own sake. However, I do think that a very small office within each of the provinces, specifically mandated to put pressure on the regulatory bodies, is needed. History has shown over decades that the regulatory bodies have not opened up. They are just not doing it on their own. Where is the incentive? The incentive works the other way for them. They are interested in protecting the interests of their members, who do not always have the same interests as those of the country. The country has an interest here in terms of the billions of dollars it is costing the economy and the quality of life that is affecting us all.

**The Chair:** Would a return to emphasis on the trades change our immigration patterns? For example, in Africa, in some of the countries in which I have served, there was a heavy emphasis on trades. In Kenya, they had a system where you learned almost as an apprentice. The difficulty is that many of them were just apprenticing and there was no certificate at the end. That sort of situation brings its own problems. However, it would certainly allow for an immigration base from those countries that would be employable here.

**Mr. Jain:** Certainly. It would start to affect the statistics we saw in the last session. If we start really meeting the needs of the labour market again — in particular, in the trades, as you are suggesting — what would we see? We would see the unemployment rates go down and employment go up. That is absolutely right; if we tweaked the system to allow the trades to come in, it would have a significant impact.

Je pense que toutes les professions sont confrontées à ce genre de problème mais que les métiers, qui n'étaient autrefois pas au cœur de l'ouragan, particulièrement en ce qui concerne l'immigration, y sont maintenant.

**M. Jain :** Nous avons besoin de programmes pour faire venir des immigrants possédant un métier. C'est ce que nous avons perdu en 2002 quand nous avons révisé la loi sur l'immigration. Nous avons mis l'accent sur l'éducation en laissant les métiers complètement de côté.

On a beaucoup parlé de cette situation dans les médias récemment. Nous avons entendu parler de familles portugaises et polonaises qui sont séparées parce que beaucoup ont soudainement été expulsées. Il y a des systèmes gouvernementaux différents. Certains politiciens recommandent une sorte d'amnistie, ou au moins de régularisation des personnes travaillant dans le secteur de la construction, alors que d'autres s'y opposent en disant qu'il ne faut pas renoncer à la règle de droit. C'est une question très controversée. Du point de vue de l'immigration, nous pourrions commencer à accorder des points aux personnes travaillant dans certains métiers où existent des pénuries confirmées. S'il y avait une pénurie particulière dans une province, ces personnes pourraient venir directement pour combler ce besoin.

En ce qui concerne la deuxième partie de votre question, sur la nécessité d'une bureaucratie, je ne demande pas qu'on crée une bureaucratie pour le plaisir. Toutefois, il serait nécessaire d'ouvrir un très petit bureau dans chacune des provinces avec le mandat spécial d'exercer des pressions sur les organismes de réglementation. L'histoire des dernières décennies nous a prouvé que ces organismes ne s'ouvrent pas. Ils ne le feront tout simplement pas d'eux-mêmes. Qu'est-ce qui pourrait les y inciter? En fait, ils sont incités à faire le contraire. Ils tiennent à protéger les intérêts de leurs membres, qui ne sont pas toujours les mêmes que ceux du pays. Le pays a dans cette affaire un intérêt équivalant aux milliards de dollars que cela coûte à l'économie, et à la qualité de vie qui nous affecte tous.

**La présidente :** Si l'on recommençait à mettre l'accent sur les métiers, cela changerait-il la nature de l'immigration au Canada? En Afrique, par exemple, dans certains des pays où j'ai servi, on mettait fortement l'accent sur les métiers. Au Kenya, ils avaient un système où l'on apprenait quasiment comme apprenti. Le problème est que beaucoup devenaient seulement apprentis et n'obtenaient pas de certificat à la fin. Ce genre de situation engendre ses propres problèmes. Toutefois, cela déboucherait certainement sur une base d'immigration de ces pays, qui serait employable ici.

**M. Jain :** Certainement. Cela commencerait à changer les statistiques qui vous ont été présentées tout à l'heure. Si nous commençons vraiment à répondre à nouveau aux besoins du marché du travail, — en particulier dans les métiers, comme vous le dites — que se passera-t-il? Nous verrons les taux de chômage baisser et les taux d'emploi monter. C'est absolument incontestable. Si nous modifions le système pour accepter des gens de métier, cela aura une incidence profonde.

**The Chair:** Senator Oliver is next on our list. I know you had to step out briefly for another engagement, but you were duly noted by our presenter as having a connection to his father on some committees in the past.

**Senator Oliver:** I apologize for not being here earlier, but I do know you are an immigration lawyer, a partner with Green and Spiegel in Toronto, and that you have spoken in several forums about labour market outcomes for immigrants in Canada.

I am told that you talked about the problems of some of our professional societies in Canada — the medical society that Senator Poy talked about, the legal profession, the engineering profession, et cetera. We are told there are barriers that prevent duly qualified immigrants from entering those professions. In your opinion, what should be done about it?

Most of us know the facts, and we have heard about systemic barriers. Given those barriers, what do you recommend that this committee look at by way of recommendations to overcome those problems — albeit that some of them, such as bar societies, are provincial?

**Mr. Jain:** First, we need to tweak the immigration system so that we get the types of immigrants who will meet these labour market needs. That would mean revamping the point system so that, instead of focusing generally on education, you can look at exactly where there are labour market shortages and allow people to come in to meet those needs.

**Senator Oliver:** What if the need were for a cardiologist and the person had training as a cardiologist in India or China, but they still cannot get a job in a hospital in Canada as a cardiologist?

**Mr. Jain:** You are right, it is a provincial issue. The only thing I could think of for a federal body like the Senate, which is looking at this situation, would be to tie federal transfer payments to provinces enacting legislation similar to that in Ontario to create an office of a fairness commissioner to force the regulatory bodies to open up. That is the only solution that is available on a federal level.

I mentioned earlier that Manitoba just enacted legislation similar to that in Ontario, and British Columbia and Quebec are looking at the situation. If we do not have the provinces enacting legislation such as that to create these offices that would force the regulatory bodies to move, the only solution we have is the federal one to force transfer payments.

**Senator Oliver:** In the legal profession, is it working in Ontario?

**La présidente :** Le sénateur Oliver est le prochain sur ma liste. Je sais que vous avez dû sortir brièvement pour un autre rendez-vous mais je tiens à vous dire que notre témoin a tenu à souligner que vous avez eu un lien avec son père dans certains comités, dans le passé.

**Le sénateur Oliver :** Veuillez m'excuser de n'avoir pas été présent dès le début mais je sais que vous êtes avocat dans le secteur de l'immigration, que vous êtes associé au cabinet Green and Spiegel de Toronto, et que vous avez pris la parole dans diverses tribunes au sujet de l'emploi des immigrants.

On me dit que vous avez parlé des problèmes de certains ordres professionnels du Canada — l'Ordre des médecins, dont a parlé le sénateur Poy, la profession d'ingénieur, notamment. On a parlé des obstacles qui empêchent les immigrants qualifiés de trouver du travail dans ces professions. À votre avis, que peut-on y faire?

La plupart d'entre nous connaissons bien la situation et avons entendu parler des obstacles systémiques. Considérant ces obstacles, quelles recommandations le comité devrait-il formuler pour résoudre ces problèmes — étant bien entendu qu'il s'agit dans certains cas de questions provinciales, par exemple avec le barreau?

**M. Jain :** Premièrement, il faut ajuster le système d'immigration de façon à faire entrer les catégories d'immigrants répondant aux besoins du marché du travail. Cela veut dire qu'il faut revoir le système de points de façon à ne plus privilégier généralement les études et à tenir compte exactement des secteurs dans lesquels il y a des pénuries de main-d'œuvre, afin de laisser entrer les personnes pouvant les combler.

**Le sénateur Oliver :** Et si nous avons besoin d'un cardiologue et que la personne a obtenu sa formation de cardiologue en Inde ou en Chine mais ne peut toujours pas trouver d'emploi de cardiologue dans un hôpital du Canada?

**M. Jain :** Vous avez raison, c'est une question relevant des provinces. La seule chose à laquelle je puisse penser, pour un organisme fédéral comme le Sénat, serait de relier les paiements de transfert fédéraux aux provinces à l'obligation d'adopter une législation semblable à celle de l'Ontario pour créer un poste de commissaire à l'équité afin de forcer les organismes de réglementation à s'ouvrir. C'est la seule solution dont on dispose au palier fédéral.

J'ai dit plus tôt que le Manitoba venait juste d'adopter une législation similaire à celle de l'Ontario, et que la Colombie-Britannique et le Québec envisagent de faire de même. Si les provinces n'adoptent pas ce genre de législation pour créer des bureaux pouvant forcer les organismes de réglementation à changer, la seule solution possible sera d'imposer cela par le truchement des paiements de transfert.

**Le sénateur Oliver :** Cela fonctionne-t-il en Ontario dans le domaine du droit?



**Mr. Jain:** In Ontario, there has not been enough time. Dr. Augustine has met with all 34 regulated professions, and she is optimistic. I spoke with her last week, as I mentioned, and she sensed a real will on behalf of the professional regulatory bodies to change.

I do not think we should assume that there is necessarily malice involved here. However, there is systemic discrimination. If the other provinces' experience is like that of Ontario, then I think we can be optimistic. All the regulatory bodies of the professions said that they were more than willing to look at the problem. They are willing to remove barriers, look at recognizing credentials in other formats, and look at appeal processes. They are happy to be audited and they do not even seem to be put off by the fact that they can be fined \$100,000 if they do not move.

It is optimistic. Finally, this country is getting down to the real source of the problem. Regardless of all the rhetoric that we hear among federal politicians, to be quite candid, it is really a provincial issue, not a federal one. Canadians need to understand that the spotlight should be shone on the regulatory bodies themselves.

**Senator Goldstein:** It is a pleasure to be here. I was advised that I had to be here, so I am here.

**The Chair:** I am sure, after you have been here a short time, you will want to be here.

**Senator Goldstein:** I was at another committee meeting and I was told to be here as soon as that one finished.

**Mr. Jain:** I apologize that you have to listen to me.

**Senator Goldstein:** I apologize for not having had the pleasure of listening to the beginning of your presentation. I found the part that I heard very fascinating.

I had a rather interesting chord struck when I heard you speak of the provincial regulatory bodies. I am a member of a body that is regulated provincially. I used to sit on the council of that committee, so I am familiar with the efforts that are made to continue the monopolistic practices of the regulatory professions. I am perfectly prepared to say that that is what we have been doing.

That having been said, I sit on another committee which is dealing with interprovincial barriers to trade. We are in the process of dealing with the issue of the regulated professions precluding people from other provinces from entering their profession in that province.

The problem is different from the one you have set before us so brilliantly, but it is generically very similar. To what extent should we be trying to join forces with the federal government initiative, which was announced in this past budget, to work actively on the diminution of interprovincial barriers? To the extent that those barriers are diminished for citizens and residents of other provinces, they will also, perforce, be diminished for immigrants. We ought to consider a manner of making

**M. Jain :** En Ontario, le poste n'existe pas depuis assez longtemps. Mme Augustine a rencontré les 34 professions réglementées et elle est optimiste. Je lui ai parlé la semaine dernière, comme je l'ai dit, et elle perçoit une réelle volonté des organismes de réglementation à changer.

Je ne pense pas qu'il faille nécessairement voir de noirs desseins dans tout cela. Toutefois, il y a de la discrimination systémique. Si l'expérience dans les autres provinces est semblable à celle de l'Ontario, je pense que nous pouvons être optimistes. Tous les organismes de réglementation des professions ont dit qu'ils sont plus que prêts à se pencher sur le problème. Ils sont prêts à éliminer les obstacles, à envisager d'autres méthodes de reconnaissance des diplômes et à envisager des processus d'appel. Ils acceptent que leurs activités fassent l'objet de vérifications et ils ne semblent même pas choqués par le fait qu'ils risquent 100 000 \$ d'amende s'ils ne font rien.

Je suis optimiste. Nous commençons peut-être finalement à attaquer le problème à la racine. Quels que soient les discours que nous entendons de la part des politiciens fédéraux, — soyons francs — c'est en réalité une question relevant des provinces, pas du gouvernement fédéral. Les Canadiens doivent comprendre que ce sont les organismes de réglementation eux-mêmes qu'il faut mettre sur la sellette.

**Le sénateur Goldstein :** C'est un plaisir d'être ici. On m'a dit de venir ici et j'y suis.

**La présidente :** Quand vous aurez passé un peu de temps ici, je suis sûre que vous voudrez revenir.

**Le sénateur Goldstein :** J'étais dans un autre comité et on m'a dit de venir ici dès que la séance serait terminée.

**M. Jain :** Je suis désolé qu'on vous oblige à m'écouter.

**Le sénateur Goldstein :** Au contraire, je suis désolé de ne pas avoir eu le plaisir de vous écouter dès le début. Ce que j'entends depuis mon arrivée est tout à fait fascinant.

Vous avez piqué mon intérêt en parlant des organismes de réglementation provinciaux. Je suis membre d'un tel organisme. Autrefois, je faisais partie du conseil de ce comité et je suis donc au courant des efforts qui sont déployés pour préserver les pratiques monopolistiques des professions réglementées. Je n'hésite pas à dire que c'est ce qui se passe.

Cela étant, je fais aussi partie d'un autre comité qui se penche sur les obstacles interprovinciaux au commerce. Nous sommes sur le point de nous attaquer à la question des professions réglementées qui empêchent les gens des autres provinces de venir exercer chez elles.

Le problème est différent de celui que vous avez si brillamment exposé mais il est génériquement très similaire. Dans quelle mesure devrions-nous essayer de nous joindre à l'initiative du gouvernement fédéral annoncée dans le dernier budget pour réduire sensiblement les obstacles interprovinciaux? Dans la mesure où ces obstacles seront réduits pour les citoyens et les résidents des autres provinces, ils le seront aussi d'office pour les immigrants. Nous devrions envisager de faire cause commune de

common cause in order to bring to bear additional influences in order to get these bodies — of which I am a member, you are a member, Senator Oliver is a member — to open up.

I believe everyone is sympathetic to the proposition that a cardiologist who is inadequately trained ought not to be doing cardiac surgery at a hospital without further training and without establishing credentials, but there are no programs in most provinces to help people who either come from other provinces or from other places to become very quickly qualified in the profession that is their chosen profession. That is a function not of government but of the individual professional bodies. It is the government that must lean on these bodies to force them to create the programs in order to do this sort of thing. I do not see any other way out of doing it.

**Mr. Jain:** I agree. I think they can, and I think the issues are very similar. Given the similarity of them, why not tackle them at the same time? If you are to go to the regulatory bodies and tell them to break down their barriers for immigrants, why not also tell them to break them down interprovincially?

**The Chair:** I am pleased you raised that point. That takes me off the list. That was to be my next question. Perhaps lawyers think alike, or senators, I do not know.

**Mr. Jain:** Thank you for coming here. You alluded to your father having testified here. I think you have set a high bar. He will be proud of that.

We thank you for expanding the debate about working in Canada. Our emphasis is on the Public Service Commission but we need the background to understand what is going on in the labour force, and where the future employees are coming from. The Public Service Commission is part of the whole fabric of work placement in Canada. Thank you for your perspectives and interesting insights. I hope you will look forward to seeing some of that reflected in our report.

**Mr. Jain:** Very much so. Thank you for inviting me here tonight.

**The Chair:** Honourable senators, we will call on our next panel. This committee is examining cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service, and studying the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

Within that study, we have been looking at the Public Service Commission specifically, but to do so we must look at the entire area of employment, immigration, demographics, et cetera, that relate to Canada and make up the workforce pool.

façon à exercer des pressions encore plus fortes pour forcer ces organismes — dont je suis membre, dont vous êtes membre, dont le sénateur Oliver est membre — à s'ouvrir.

Je crois que tout le monde comprend l'idée qu'un cardiologue n'ayant pas eu une formation adéquate ne devrait pas faire d'opérations à cœur ouvert dans un hôpital sans obtenir une formation supplémentaire et sans faire accréditer ses titres de compétence, mais il n'y a dans la plupart des provinces aucun programme pour aider les gens venant des autres provinces ou d'autres pays à obtenir une qualification très rapide dans la profession qu'ils ont choisie. C'est une question qui ne relève pas du gouvernement mais des organismes professionnels. Le rôle du gouvernement doit être de faire pression sur ces derniers pour les forcer à établir de tels programmes pour faire ce genre de choses. Je ne vois pas d'autre porte de sortie.

**M. Jain :** Je suis d'accord. Je pense qu'ils le peuvent et que les problèmes sont très similaires. Comme ils sont similaires, pourquoi ne pas s'y attaquer en même temps? Si vous demandez aux organismes de réglementation d'abolir leurs obstacles touchant les immigrants, pourquoi ne pas leur demander en même temps d'abolir les obstacles interprovinciaux?

**La présidente :** Je suis heureuse de vous l'entendre dire. Comme c'était la question que j'allais vous poser, je peux enlever mon nom de la liste. Les avocats pensent peut-être comme les sénateurs, qui sait?

Monsieur Jain, merci beaucoup d'être venu ici. Vous avez dit que votre père a déjà témoigné devant un comité. Je pense que vous avez placé la barre très haut et qu'il sera fier de vous.

Nous vous remercions d'avoir élargi le débat sur la population active au Canada. Notre étude porte surtout sur la Commission de la fonction publique mais nous avons besoin de connaître le contexte pour comprendre ce qui se passe dans la population active et voir d'où viendront les employés de demain. La Commission de la fonction publique fait partie de tout le système d'emploi au Canada. Je vous remercie de vos remarques très intéressantes. Vous en trouverez certainement l'écho dans notre rapport.

**M. Jain :** Merci de m'avoir invité devant le comité.

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant le groupe de témoins suivant. Je rappelle que notre comité se penche sur des allégations de discrimination dans les pratiques de recrutement et de promotion de la fonction publique fédérale, et examine dans quelle mesure les objectifs d'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont atteints.

Dans ce contexte, nous avons spécialement examiné la Commission de la fonction publique mais, pour ce faire, nous devons nous pencher sur toute la problématique de l'emploi, de l'immigration, de la démographie, et cetera, qui influe sur la population active du Canada.



We are pleased on this panel to welcome, from British Columbia, Marie Crowther, Registrar; from the Ontario College of Teachers we have Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar; and Frank McIntyre, Manager of Human Resources.

**Marie Crowther, Registrar, British Columbia College of Teachers:** Thank you very much for inviting me here today. I feel honoured to be here.

The British Columbia College of Teachers is the regulatory body for teachers in British Columbia. It has a public interest mandate and understands that part of that mandate is to ensure that standards, assessment tools and procedures are consistent with the human rights norms of non-discrimination and equality.

In order to do this, the college abides by some key principles. It ensures transparency of information. We provide detailed information about certification requirements on our website. We are currently redesigning that website to ensure that it can be navigated easily, and to simplify language. We are developing country-specific pages on the website. For example, an applicant coming from the Ukraine knows that a diploma in their country is equivalent to a degree here, so that they can understand the language.

We conduct bi-weekly information sessions for all applicants. Those have turned out to be a win-win situation because the applicants come from across Canada as well as internationally, and the international applicants see that everyone must submit the same documentation and are evaluated under the same rules. We have also found that they have made friendships at the meetings, and assisted each other in obtaining the information that they need.

We have developed occupational fact sheets in partnership with Immigrant Services Society of British Columbia and MOSAIC. They have been translated into a couple of languages in order to make our information more transparent.

We have a highly skilled evaluation team which works one-on-one with our international applicants. The members of that team have up-to-date information on school systems around the world so they are able to make the right judgments with regard to programs.

We have revised our bylaws to allow for prior learning recognition, for course work to be excused based on successful practice in B.C. and to allow equivalence in certain courses. We use accommodation mechanisms to grant a certificate where warranted. For example, we feel it is important for all teachers to have an understanding of Canada. We require a Canadian studies course. However, we do not wait for that course to be completed before granting a certificate. We issue the certificate and allow them to carry it while practicing.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir Marie Crowther, registraire du British Columbia College of Teachers, Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe de l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario, et Frank McIntyre, gestionnaire en ressources humaines.

**Marie Crowther, registraire, British Columbia College of Teachers :** Merci beaucoup de votre invitation. C'est un honneur pour moi d'être ici.

Le British Columbia College of Teachers est l'organisme de réglementation des enseignants en Colombie-Britannique. Il exerce une fonction d'intérêt public et comprend que son mandat consiste en partie à assurer que les normes, les outils d'évaluation et les procédures sont conformes aux normes de droits humains de non-discrimination et d'égalité.

Pour ce faire, le collège respecte certains principes fondamentaux. Il assure la transparence de l'information. Il donne sur son site Web des informations détaillées sur les critères d'accréditation. Nous procédons actuellement à une transformation de notre site web pour qu'il soit plus facile à utiliser, avec un langage simple. Nous préparons aussi des pages spécialisées par pays. Par exemple, un candidat originaire d'Ukraine sait qu'un diplôme de son pays est équivalent à un diplôme du Canada, et il comprendra le langage.

Nous organisons des sessions d'information deux fois par mois pour tous les candidats. Elles se sont avérées être une situation gagnant-gagnant car les candidats viennent de tout le Canada et internationalement, et les candidats internationaux peuvent voir que tout le monde doit présenter la même documentation et est évalué en fonction des mêmes règles. Nous avons aussi constaté qu'ils forment des liens d'amitié lors de ces réunions et s'entraident pour obtenir les informations dont ils ont besoin.

Nous avons préparé des fiches d'information professionnelle en collaborant avec la Immigrant Services Society of British Columbia et MOSAIC. Elles ont été traduites en plusieurs langues pour rendre l'information plus transparente.

Nous avons une équipe d'évaluation hautement qualifiée qui travaille individuellement avec les candidats internationaux. Les membres ont à ce moment-là des informations à jour sur les systèmes scolaires du monde entier afin de porter de bons jugements sur les programmes.

Nous avons révisé nos règlements pour permettre la reconnaissance des études antérieures, pour dispenser de cours les candidats ayant déjà exercé avec succès en Colombie-Britannique, et pour permettre l'équivalence dans certains cours. Nous utilisons des mécanismes d'accommodement pour accorder un certificat quand c'est justifié. Par exemple, nous pensons qu'il est important que tous les enseignants aient une compréhension du Canada. Nous exigeons un cours d'études canadiennes. Toutefois, nous n'attendons pas que ce cours soit terminé pour accorder un certificat. Nous délivrons le certificat et leur permettons de s'en servir pendant leur stage.

We do accommodate internationally educated applicants and allow, in exceptional circumstances, an application to be considered without complete support documentation. If we have someone come in without their papers, they can do a statutory declaration. We can send them to a university for an academic assessment and we require them to do some education course work and maybe a practicum in order to justify and verify that they have the skills necessary to teach.

We actively assist our applicants in writing letters when they are unable to obtain the information we ask for. Our evaluation letters provide clear information about what course work they need to take, where they can obtain it and the kind of timelines involved. The letters talk about appeal processes, review processes and re-evaluation mechanisms. There is no cost for those processes.

We have provided access to the profession. We worked with Simon Fraser University to develop a program to orient internationally educated teachers to the cultural, social and political contexts of B.C. schools through a combination of in-seminar and in-school experiences. The Professional Qualification Program is the first of its kind in British Columbia and acknowledges the rich experiences of internationally educated teachers, provides teachers with opportunities to engage in professional dialogue about teaching and learning, and prepares them for successful entry into the British Columbia school system. This is a program that internationally educated teachers know they need. We have always required some applicants to complete updating course work, and that was not successful because they did not feel the need for it. This program builds on what they need to know about teaching in Canada.

The program is now oversubscribed, and we need to open up more spaces for it. We have worked with other institutions to provide other programs, but none are as successful as PQP. We do arrange for practicum experience where someone cannot obtain any through an institution.

We have recently completed a review of our certification requirements in consultation with education partners. We did that in order to reconcile our standards with Alberta under the Trade, Investment, and Labour Mobility Agreement, or TILMA. We have successfully reconciled with Alberta. As of April 1, teachers from Alberta can come to British Columbia without completing any additional courses.

The college is legislated to set standards for the teaching profession in British Columbia. The standards define the professional attributes and expertise that educators bear for the benefit of children and society. All applicants, whether applying within British Columbia, within Canada or outside of Canada, are expected to meet the standards. Sometimes these standards

Nous accordons des accommodements aux candidats éduqués internationalement et, dans des cas exceptionnels, acceptons d'examiner les demandes même si la documentation d'appui n'est pas complète. Si quelqu'un se présente sans ses documents, il peut faire une déclaration sur l'honneur. Nous pouvons l'envoyer dans une université pour faire l'objet d'une évaluation académique en lui demandant de suivre certains cours de pédagogie, et peut-être aussi de faire un stage, afin de vérifier qu'il possède les compétences nécessaires pour enseigner.

Nous aidons activement nos candidats à rédiger des lettres lorsqu'ils sont incapables d'obtenir les informations dont nous avons besoin. Nos lettres d'évaluation contiennent des informations claires sur les cours qu'ils doivent suivre, où ils peuvent les suivre et à quel moment. Les lettres portent aussi sur les processus d'appel, les processus de révision et les mécanismes de réévaluation. Il n'y a pas de frais à payer pour ces processus.

Nous avons donné accès à la profession. Nous avons travaillé avec l'Université Simon Fraser pour formuler un programme d'initiation des enseignants éduqués internationalement sur les contextes culturel, social et politique des écoles de la province par le truchement d'une combinaison d'expériences en séminaire et en salle de classe. Le Professional Qualification Program, qui est le premier de son genre dans la province, tient compte des riches expériences des enseignants éduqués internationalement, offre aux enseignants la possibilité d'engager un dialogue professionnel sur l'enseignement et l'apprentissage, et les prépare à entrer avec succès dans le système scolaire de la Colombie-Britannique. Les enseignants éduqués internationalement savent que c'est un programme dont ils ont besoin. Nous avons toujours demandé à certains candidats de suivre des cours de mise à niveau mais cela ne fonctionnait pas parce qu'ils pensaient ne pas en avoir besoin. Ce programme est fondé sur ce qu'ils ont besoin de savoir sur l'enseignement au Canada.

Le programme actuel a maintenant trop de candidats et nous devons accroître le nombre de places disponibles. Nous avons travaillé avec d'autres établissements pour offrir d'autres programmes mais aucun n'a autant de succès que le PQP. Nous organisons des stages pour ceux qui ne peuvent pas en obtenir dans un établissement d'enseignement.

Nous avons récemment terminé une révision de nos critères d'accréditation en consultant des partenaires du monde de l'enseignement. Nous avons fait cela afin d'assurer la concordance de nos normes avec celles de l'Alberta, dans le cadre de l'Entente sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre. À partir du 1<sup>er</sup> avril, les enseignants de l'Alberta pourront venir exercer en Colombie-Britannique sans être tenus de suivre des cours supplémentaires.

Le collège est régi par une loi et son rôle consiste à établir les normes de la profession enseignante en Colombie-Britannique. Ces normes définissent les caractéristiques professionnelles et les compétences que doivent posséder les enseignants dans l'intérêt des enfants et de la société. Tous les candidats, qu'ils présentent leur demande en Colombie-Britannique, au Canada ou à



are barriers to the profession for some of our internationally educated applicants.

As it is often educators who provide models of written and spoken English to students, it is incumbent on the college to ensure that those individuals who are granted a teaching certificate are competent in the English language. Vast numbers of our internationally trained teachers apply to the college without having proficiency in the English language. The English language programs available through our private ESL colleges, British Columbia colleges and universities are not developed for professionals and do not focus on the high level of proficiency needed for certification.

We also need to devise an English proficiency test for professionals based on an extensive analysis of the language needs of the teaching profession. The assessment tests currently available were developed for other purposes and are not always the best measure of proficiency as it relates to the teaching profession.

An understanding of the context of teaching in Canadian schools is necessary to be granted a British Columbia teaching certificate. Applicants who do not have a teacher education program similar in philosophy to Canadian teacher education programs, or do not have experience in an education system similar in philosophy, are required to complete a program of studies.

For example, a teacher coming from China, which is a teacher-centred, exam-based system, does not assimilate easily into the British Columbia classroom where it is child focused. We do require them to do a program, such as PQP, in order to receive a certificate.

Granting a certificate is not the answer to employment for teachers. They must have the opportunity of experience in Canadian schools or the school boards will not employ them. We have found with the PQP program that our internationally educated teachers are being employed. We have good applicants in areas such as maths and physics coming out of the former Eastern bloc countries who are now being employed in British Columbia schools.

The report on access to licensure and regulated professions for internationally trained professions in British Columbia states that regulatory bodies should explore the integration of competency-based assessments in their assessment processes. Applicants who do not have a required course may receive recognition and credit for demonstrated knowledge and skills by way of institutional course challenge or portfolio assessment.

However, even though those processes do exist, not all faculties offer course challenged exams or allow for portfolio assessments. Faculties of education are reluctant to offer transfer credits for

l'étranger, sont tenus de suivre ces normes. Parfois, les normes sont des obstacles à l'entrée dans la profession pour certains de nos candidats éduqués internationalement.

Comme les enseignants sont souvent des modèles pour les étudiants sur le plan de l'anglais écrit et parlé, il appartient au collège de s'assurer que les candidats obtenant un certificat d'enseignement sont compétents en anglais. Un très grand nombre de nos enseignants formés internationalement qui présentent une demande au collège ne parlent pas couramment l'anglais. Les programmes d'apprentissage de l'anglais offerts par nos collèges privés d'ALS et les collèges et universités de la Colombie-Britannique ne sont pas élaborés par des professionnels et ne sont pas axés sur le niveau de compétence élevé qui est nécessaire pour obtenir l'accréditation.

Nous devons aussi formuler un examen de connaissance de l'anglais pour les professionnels en nous fondant sur une analyse exhaustive des besoins linguistiques de la profession enseignante. Les examens d'évaluation actuellement disponibles ont été élaborés pour d'autres objectifs et ne sont pas toujours la meilleure mesure de compétence en ce qui concerne la profession enseignante.

Pour obtenir un certificat d'enseignement en Colombie-Britannique, on se doit de comprendre le contexte de l'enseignement dans les écoles canadiennes. Les candidats qui n'ont pas suivi un programme de formation à l'enseignement fondé sur des principes similaires à ceux des programmes canadiens, ou qui n'ont pas d'expérience acquise dans un système d'enseignement reposant sur les mêmes principes, sont tenus de suivre un programme d'études.

Par exemple, un enseignant venant de Chine, où le système est centré sur l'enseignant et fondé sur l'examen, peut avoir du mal à s'adapter à une salle de classe de la Colombie-Britannique où le système est centré sur l'enfant. Nous exigeons donc qu'ils suivent un programme, comme le PQP, pour obtenir un certificat.

Octroyer un certificat n'est pas la réponse à l'emploi des enseignants. Ils doivent avoir l'occasion d'acquérir une expérience dans les écoles canadiennes, sinon les conseils scolaires ne les engageront pas. Nous avons constaté qu'avec le programme PQP nos enseignants éduqués internationalement trouvent du travail. Nous avons de bons candidats dans des matières telles que les mathématiques et la physique qui sont originaires des pays de l'ancien bloc de l'Est et qui travaillent maintenant dans des écoles de la Colombie-Britannique.

On dit dans le rapport sur l'accès au droit d'exercer et les professions réglementées pour les professions formées internationalement en Colombie-Britannique que les organismes de réglementation doivent s'efforcer d'intégrer des évaluations fondées sur les compétences dans leurs processus d'évaluation. Les candidats n'ayant pas suivi un cours requis peuvent obtenir une reconnaissance et un crédit pour les connaissances et compétences démontrées au moyen d'un examen de cours institutionnel ou d'une évaluation sur portefeuille.

Toutefois, même si ces processus existent, les facultés n'offrent pas toutes des examens fondés sur des cours ou ne permettent pas toutes une évaluation sur portefeuille. Les facultés d'éducation

course work completed elsewhere as their funding is based on the number of students completing full-time programs. The college could develop a test as a measurement tool, but the costs for developing tests in 40 or more subject areas is prohibitive.

The paramount objective must always be the protection of public interest, at the core of which is ensuring that children have competent and caring educators in their classrooms. The challenge for the college is achieving that goal while doing its best to break down barriers for foreign-trained educators, making it a win-win situation, allowing individuals to participate fully in Canadian society and giving Canadian children and families an opportunity to experience and learn from educators from a diverse range of cultures and backgrounds.

[Translation]

**Mrs. Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar, Ontario College of Teachers:** Madam Chair, the Ontario College of Teachers is the regulating body of the teaching profession in Ontario. Before joining the college, I had been a duly qualified and certified teacher, a school principal and also the Education Superintendent of Ontario.

The mandate of the college is to regulate the teaching profession in the public interest. It implements professional and ethical standards, holds disciplinary hearings and approves training programs.

With close to 210,000 members working in about 6,000 schools and other institutions publicly funded by the province, the college is the self-regulating body with the largest membership in Canada.

I have with me this evening Mr. Frank McIntyre, Manager of Human Resources. He is the author of a study on the transition to teaching, which is the result of our annual survey of newly certified teachers in Ontario.

First of all, we want to thank you for giving us the opportunity to explain the activities of the college in support of teachers trained abroad. Thanks to the implementation of various initiatives, it is now easier than in the past to become certified to teach in Ontario.

Through our partnership with the Teach in Ontario program, which is a transition training program partly funded by Citizenship and Immigration Canada, we have helped internationally trained teachers by providing them with some personalized support in French and in English in consultation centers located in Toronto, Ottawa and Windsor, with help on how to be certified to teach and, also, with a six-week program allowing them to be prepared to look for a teaching position and with courses to upgrade their knowledge of English.

rechignent à offrir des crédits de transfert pour des cours suivis ailleurs parce que leur financement repose sur le nombre d'étudiants suivant des programmes à temps plein. Le collège pourrait mettre au point un examen comme outil de mesure mais les frais d'élaboration d'examen dans 40 matières ou plus sont prohibitifs.

L'objectif primordial doit toujours être de protéger l'intérêt public en veillant avant tout à ce que les enfants aient des éducateurs compétents et attentifs dans leurs salles de classe. Le défi, pour le collège, est d'atteindre cet objectif en faisant tout son possible pour abolir les obstacles auxquels sont confrontés les éducateurs formés à l'étranger, de façon à en faire une situation gagnant-gagnant en permettant aux individus de participer pleinement à la société canadienne et en donnant aux enfants et aux familles du Canada la possibilité d'apprendre auprès d'éducateurs de cultures et d'origines diverses.

[Français]

**Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe, Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :** Madame la présidente, l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario est l'organisme de réglementation de la profession enseignante en Ontario. Avant de me joindre à l'ordre, j'ai été enseignante dûment qualifiée et certifiée, directrice d'école et aussi surintendante de l'éducation en Ontario.

L'ordre a pour mandat de réglementer la profession enseignante dans l'intérêt du public. Il établit des normes d'exercice et de déontologie, mène des audiences disciplinaires et agréé des programmes de formation professionnelle.

Fort de ses quelque 210 000 membres travaillant auprès de 6 000 écoles et autres établissements scolaires financés par les fonds publics de la province, l'ordre est l'organisme d'autoréglementation qui compte le plus grand nombre de membres au Canada.

Je suis accompagnée ce soir de M. Frank McIntyre, gestionnaire des ressources humaines à l'ordre. Il est également l'auteur de l'étude sur la transition à l'enseignement, un sondage annuel du personnel enseignant nouvellement certifié en Ontario.

Tout d'abord, nous vous remercions de nous donner l'occasion ce soir de vous présenter les activités de l'ordre qui appuie les enseignants et enseignantes formés à l'étranger. Grâce à la mise en œuvre de plusieurs initiatives, il est plus facile que par le passé d'obtenir l'autorisation nécessaire pour enseigner en Ontario.

Par le biais de notre partenariat avec le Programme Enseigner en Ontario, un programme de formation transitoire, financé en partie par Citoyenneté et immigration Canada, nous avons aidé des enseignants et enseignantes formés à l'étranger, en leur fournissant, dans un premier temps, un soutien personnalisé en français et en anglais dans des centres de consultation situés à Toronto, Ottawa et Windsor, de l'aide pour obtenir l'autorisation d'enseigner et troisièmement, un programme de six semaines qui les prépare à la recherche d'un emploi d'enseignement et aussi des cours de mise à niveau linguistique en anglais.



One can find on the website of the college a lot of information aimed at internationally trained teachers. Furthermore, we hold regular information sessions at the college as well as in community centers and agencies to explain our certification requirements to foreign teachers who have just immigrated in Canada.

Among our present initiatives, let me say that we make presentations all over Ontario for internationally trained teachers who have just been certified to teach in the province, in order to make them aware of our training framework for the teaching profession.

We have changed our procedures and now allow a third party to confirm the credentials of candidates in exceptional circumstances, especially those coming from a country at war who are unable to obtain the required documents to become members of the college.

We have also created Teachers' Network, a network allowing teachers trained abroad or new in our country to communicate with teachers who have the experience of teaching in Ontario and who volunteer to share their knowledge.

In order to expedite the certification process, we have implemented an initiative allowing us to examine the documents of candidates even before they have received the results of their language competency tests.

Finally, we have just concluded a review of our registration practices to make sure that they meet the new requirements of the Fair Registration Practices Code of Ontario. Even though the vast majority of respondents believe that our registration policies are transparent, objective, unbiased and fair, there is always room for improvement. We will send a copy of the report to the board of the College on March 27th and will send you one at the same time. We will be pleased to share that report with you. In the meantime, I want to give you some highlights.

To be allowed to teach in Ontario, there is a two-step process. First of all, one has to become a member of the Ontario College of Teachers, which means having qualifications meeting the high standards of Ontario. It is only after having been certified by the College that one is allowed to teach in the schools publicly funded by the province.

Even though it may not be as difficult as in the past for teachers trained abroad to be allowed to teach in Ontario, finding a teaching position is still a challenge, as demonstrated by the results of our survey.

I will now give the floor to Frank McIntyre, who will give you an overview of the labor market for teachers newly certified in Ontario.

[English]

**Frank McIntyre, Manager of Human Resources, Ontario College of Teachers:** Thank you for the opportunity to speak to you this evening. For the past six years, the Ontario College of

Le site web de l'ordre contient une foule de renseignements destinés aux personnes formées à l'étranger. De plus, nous organisons périodiquement des séances d'information à l'ordre et dans des centres et agences communautaires, pour expliquer nos exigences de certification aux pédagogues d'autres pays qui viennent d'immigrer au Canada.

Parmi nos initiatives actuelles, signalons que nous faisons des présentations à travers l'Ontario, à l'intention des enseignants et enseignantes formés à l'étranger qui viennent tout juste d'obtenir l'autorisation d'enseigner dans la province, pour les renseigner sur notre cadre de formation de la profession enseignante.

Nous avons modifié nos procédures et permettrons désormais à une tierce partie de confirmer les titres de compétence d'un postulant, dans des circonstances exceptionnelles, notamment pour une personne qui vient d'un pays déchiré par la guerre et qui ne peut obtenir les documents requis pour s'inscrire à l'ordre.

Nous avons aussi créé Espace enseignant, un réseau qui permet au personnel enseignant formé à l'étranger et nouveau au pays de communiquer avec des pédagogues ayant de l'expérience en Ontario et qui se portent volontaire pour transmettre leurs connaissances.

Pour accélérer le processus de certification, nous avons mis en place une initiative qui nous permet d'examiner les documents des postulants et postulantes même avant de recevoir les résultats de leurs tests de compétence linguistique.

Enfin, nous venons de terminer la révision de nos pratiques d'inscription pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux nouvelles exigences du Code de pratiques d'inscription équitables à l'Ontario. Même si la vaste majorité des répondants est d'avis que les politiques d'inscription de l'ordre sont transparentes, objectives, impartiales et équitables, il y a toujours place à l'amélioration. Nous soumettrons une copie du rapport au conseil de l'ordre le 27 mars, et vous en recevrez une copie à ce moment-là. Il nous fera plaisir de faire le partage de ce rapport. Ce soir, j'en parlerai plus longuement.

Pouvoir enseigner en Ontario, le processus comprend deux étapes. Tout d'abord, vous devez devenir membre de l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario, c'est-à-dire que vous devez détenir les qualifications qui répondent aux normes élevées de l'Ontario. Ce n'est qu'après avoir obtenu la certification de l'ordre que vous avez le droit d'enseigner dans les écoles financées par les fonds publics de la province.

S'il n'est plus aussi difficile qu'avant pour les enseignants et enseignantes formés à l'étranger d'obtenir l'autorisation d'enseigner en Ontario, décrocher un poste demeure un défi de taille, tel que l'indiquent les résultats de notre sondage.

Je vais maintenant céder la parole à Frank McIntyre, qui vous brossera un tableau du marché du travail pour les enseignantes et les enseignants nouvellement certifiés en Ontario.

[Traduction]

**Frank McIntyre, gestionnaire des ressources humaines, Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :** Merci de nous donner la parole ce soir. L'Ordre des enseignantes et enseignants

Teachers has conducted large-scale surveys to study the transition experiences of newly certified teachers as they apply for and obtain — or do not obtain — teaching jobs in this province.

We initially focused on the graduates of the Ontario faculties of education. Four years ago, we widened our study to include internationally educated teachers in the year following their successful obtaining of teaching certification from the college. Over that four year period, more than 5,500 internationally educated teachers were certified by our college, enabling them to apply for teaching jobs in Ontario.

Some of these new Ontario teachers are actually Ontarians who sought their teacher education in other countries. The majority, however, are individuals who emigrated to Canada and have sought to take up their profession in Ontario. I refer to them in what follows as “new Canadian teachers.”

These Ontario-certified teachers are highly experienced professionals. Almost all of them taught successfully in another country prior to obtaining their certification in our jurisdiction. Fully half of them taught elsewhere for five or more years and another quarter of them for at least two years. All of them meet the language of instruction proficiency requirements set out in Ontario regulation. They have completed their teacher education program in English or French, or they have successfully passed the designated language proficiency test.

Despite their valid licensure, their successful track records as teachers elsewhere and their proficiency in one of the languages of instruction in this province, they have limited success in obtaining teaching jobs in Ontario. We can illustrate this limited success for you by citing a few findings from our most recent study that included surveys of teachers who were first certified in Ontario in the calendar year 2006, and this study examined these new teachers’ experiences in finding teaching jobs by the spring of 2007, the end of the school year following their initial licensure in Ontario. Only one in twelve — that is, 8 per cent — of new Canadian teachers who answered our surveys last year were able to find regular teaching jobs in publicly-funded schools in the province in the 2006-07 school year.

We are currently in the midst of an over-supply of English-language teachers in the province of Ontario. New graduates of Ontario faculties of education in 2006 also had a hard time finding jobs last year. The 40 per cent success rate for these new graduates of Ontario faculties, their success rate in finding teaching jobs in their first year in the profession, was fully five times greater than that of the experienced new Canadian teachers recently certified by our college. Almost half — that is, 48 per cent — of the new Canadian teachers were not able to find a teaching job of any kind, whether in publicly-funded schools, private schools, as regular jobs or even to teach from time to time

de l’Ontario mène depuis six ans des enquêtes à grande échelle pour étudier les expériences de transition des enseignants nouvellement accrédités lorsqu’ils demandent et obtiennent — ou n’obtiennent pas — un poste d’enseignant dans la province.

Au début, nous nous sommes concentrés sur les diplômés des facultés d’éducation de l’Ontario. Il y a quatre ans, nous avons élargi la portée de notre étude pour englober les enseignants éduqués internationalement dans l’année suivant leur obtention d’un certificat d’enseignant de l’ordre. Pendant cette période de quatre ans, plus de 5 500 enseignants éduqués internationalement ont été accrédités par l’ordre, ce qui leur a permis d’être candidats à un poste d’enseignant en Ontario.

Certains de ces nouveaux enseignants en Ontario sont en fait des ontariens ayant obtenu leur formation d’enseignant dans d’autres pays. Toutefois, la plupart sont des personnes ayant immigré au Canada et ayant souhaité entrer dans la profession en Ontario. Dans la suite de mon exposé, je les appellerai des « nouveaux enseignants canadiens. »

Ces enseignants accrédités en Ontario sont des professionnels très chevronnés. Pratiquement tous ont enseigné avec succès dans un autre pays avant d’obtenir leur certificat dans notre province. La moitié au moins ont enseigné ailleurs pendant cinq ans ou plus, et un quart, pendant au moins deux ans. Tous ont satisfait aux critères de connaissance de la langue d’instruction énoncée dans le règlement ontarien. Ils ont suivi leur programme de formation à l’enseignement en anglais ou en français ou ont réussi l’examen désigné de connaissances linguistiques.

Malgré leur droit d’exercer valide, leurs antécédents comme enseignants ailleurs et leur connaissance d’une des langues d’instruction de la province, leur succès en matière d’obtention de postes d’enseignants en Ontario est limité. Pour vous en donner une idée, je peux citer les constatations de notre étude la plus récente qui comprenait des enquêtes auprès d’enseignants ayant été accrédités pour la première fois en Ontario en 2006, étude qui a permis d’examiner dans quelle mesure ces nouveaux enseignants avaient trouvé un poste d’enseignant au printemps 2007, la fin de l’année scolaire suivant l’obtention de leur certificat en Ontario. Seulement un sur 12 — soit 8 p. 100 — des nouveaux enseignants canadiens ayant répondu à nos enquêtes l’an dernier avait trouvé un poste d’enseignant régulier dans une école publique de la province pendant l’année scolaire 2006-2007.

Nous connaissons à l’heure actuelle une surabondance d’enseignants anglophones en Ontario. Les nouveaux diplômés des facultés d’éducation de la province en 2006 ont eux aussi eu du mal à trouver des postes l’an dernier. Le taux de succès de 40 p. 100 de ces niveaux diplômés des facultés de l’Ontario, leur taux de succès dans la recherche de postes d’enseignants pendant leur première année dans la profession, était cinq fois plus élevé que celui des nouveaux enseignants canadiens chevronnés récemment certifiés par l’ordre. Environ la moitié — 48 p. 100 — des nouveaux enseignants canadiens n’ont pas pu trouver de poste d’enseignant, que ce soit dans une école



on a daily supply or occasional teaching basis. This unemployment rate is eight times higher than the corresponding 6 per cent unemployment rate amongst new Ontario graduates.

Many of these teachers tell us that their experience and success in teaching in other jurisdictions is not recognized when they apply for teaching jobs in Ontario. They seek opportunities to be in classrooms and demonstrate that they can make this transition to successfully apply their professional skills and knowledge in Ontario schools.

In conclusion, Ontario has successfully certified a large and increasing number of internationally educated teachers over the past several years. The next step is for more of these teachers to obtain teaching jobs in their profession in the challenging teacher employment market in Ontario today.

We have provided a copy of a section of the report of the 2007 survey results for the new Canadian teachers with your package. The full report on all of the teachers we surveyed, including the Ontario graduates, is available on the college's website for your review.

**Senator Munson:** There is a quote in the survey you provided that reads:

I face discrimination for being non-Canadian. Everywhere I was asked for Canadian experience (indirectly) though I had more than five years teaching experience from my country. I was only asking for a chance to prove myself but nobody was ready to give a chance to a new immigrant with no new Canadian experience.

You explained some of the things that you have done. You also talked about an over-supply of teachers in Ontario. That obviously makes it even more difficult to hire teachers from other countries.

**Mr. McIntyre:** It does. The main reason that it is so difficult at the moment is the high competition in the job market for English-language teachers in Ontario. They are able to get the teaching certification that they need but, as I mentioned, many of them say that their teaching experience is undervalued.

In this highly competitive teaching market, it is very difficult when you are in competition with Ontario graduates who developed and proved their teaching skills in practicum placements in Ontario schools.

**Senator Munson:** Is there systemic racism within the teaching community in Ontario?

**Mr. McIntyre:** I believe that Ontario educators bring nothing but the best of intentions, and make very good faith efforts. They are selecting from a very large number of applicants based on the best evidence. They are looking at bona fide requirements for the

publique, une école privée, à temps plein, à temps partiel ou même comme remplaçants à la journée ou occasionnels. Ce taux de chômage est huit fois plus élevé que le taux de chômage correspondant des nouveaux diplômés de l'Ontario, 6 p. 100.

Bon nombre de ces enseignants nous disent que leurs expériences et leur succès comme enseignants dans d'autres juridictions ne sont pas reconnus lorsqu'ils cherchent un emploi d'enseignant en Ontario. Ils cherchent l'occasion d'être en salle de classe et de pouvoir démontrer qu'ils seront capables de faire cette transition pour appliquer avec succès leurs compétences et connaissances professionnelles dans les écoles de l'Ontario.

En conclusion, l'Ontario a accrédité avec succès un nombre élevé et croissant d'enseignants éduqués internationalement au cours des dernières années. À partir de maintenant, il faudra qu'un plus grand nombre de ces enseignants obtiennent des postes d'enseignants dans leur profession sur le marché difficile de l'emploi d'enseignant en Ontario aujourd'hui.

Nous vous avons remis un exemplaire d'une partie du rapport de l'enquête de 2007 concernant les nouveaux enseignants canadiens. Le texte complet du rapport, sur tous les enseignants interrogés, y compris les diplômés de l'Ontario, peut être consulté sur le site web de l'ordre.

**Le sénateur Munson :** Il y a dans l'enquête que vous nous avez remise une citation que je souhaite vous lire :

Je fais face à de la discrimination en tant que non-Canadien. Les employeurs exigent (de façon détournée) de l'expérience canadienne bien que j'aie plus de cinq années d'expérience en enseignement dans mon pays. Je veux seulement que l'on m'accorde une chance de prouver ce que je peux faire, mais personne ne veut donner une chance à un néo-Canadien sans expérience canadienne.

Vous avez expliqué les choses que vous avez faites. Vous avez aussi parlé d'une surabondance d'enseignants en Ontario, ce qui complique évidemment la recherche d'un emploi par un enseignant d'un autre pays.

**M. McIntyre :** Absolument. La raison pour laquelle c'est si difficile en ce moment est qu'il y a une vive concurrence sur le marché du travail des enseignants anglophones en Ontario. Ils peuvent obtenir le certificat dont ils ont besoin mais, comme je l'ai dit, beaucoup disent que leur expérience d'enseignant est sous-valorisée.

Sur ce marché du travail très compétitif, c'est très difficile quand on fait concurrence à des diplômés de l'Ontario qui ont acquis et prouvé leurs compétences d'enseignants en effectuant des stages dans des écoles ontariennes.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il du racisme systémique dans le monde de l'enseignement en Ontario?

**M. McIntyre :** Je crois que les éducateurs ontariens ont les meilleures intentions du monde et font des efforts de très bonne foi. Ils peuvent choisir dans un très large bassin de candidats, en se fondant sur les meilleures preuves disponibles. Ils appliquent

jobs and making best efforts to make the appointments based on those.

**Ms. Roy-Kolbusz:** In my presentation, I spoke about a program that exists in Ontario. Teach in Ontario is funded by both the federal and provincial governments. There have been a number of these initiatives to help with transition. There has been a six-week program to support incoming teachers with foreign credentials who have been certified in Ontario to look at the Ontario classroom situation in order to get an understanding of evaluation practices and classroom management. These programs exist in the cities of Ottawa, Toronto and Windsor.

There has been a six-month mentorship program that allows new Canadian certified teachers in Ontario to partner up in order to share information. We have had two-day workshops organized by Teach in Ontario across the province to help teachers understand what to expect in the classroom. There have been a number of initiatives to mitigate that. However, the reality is that there is an oversupply of qualified teachers that has been building up for over three years. Statistics show that that will continue for the next couple of years.

**Senator Munson:** Ms. Crowther from British Columbia is a breath of fresh air with the comments she made on transparency of information and credential evaluation.

You spoke about establishing a highly skilled evaluation team of specialists and continued all the way down. We could pass some of these ideas along to our public service sector in our report.

You said that applicants who do not have a teacher education program similar in philosophy to a Canadian teacher education program must complete an approved program. How long is that program?

**Ms. Crowther:** Under our bylaws, the minimum standard is to complete 12 credits of course work, which takes less than a semester, plus a minimum six-week practicum. However, we have found that that is not long enough.

The PQP program is a six-month, seminar-based program followed by a full 13-week practicum, because it takes a long time to change how one operates. For someone who has gone through a teacher-centred rather than a child-centred system that is exam-based, it takes time to understand and change the way you think and operate.

The PQP program is extensive, and for some it ends up taking nearly a year when gaps in knowledge are found. Our internationally educated teachers understand that they need this. They are being hired, and it makes them successful in the workplace.

des critères légitimes pour accorder les emplois et font les meilleurs efforts possibles pour faire les nominations en conséquence.

**Mme Roy-Kolbusz :** Dans mon exposé, j'ai parlé d'un programme qui existe en Ontario. Enseigner en Ontario est financé par les gouvernements fédéral et provincial. Plusieurs initiatives ont été lancées pour faciliter la transition. Il y a un programme de six semaines pour aider les enseignants arrivant avec des titres de compétence étrangers qui ont été certifiés en Ontario à prendre connaissance de la situation dans les salles de classe de l'Ontario afin de comprendre les pratiques d'évaluation et la gestion des classes. Ces programmes existent à Ottawa, à Toronto et à Windsor.

Il y a un programme de mentorat de six mois permettant aux enseignants canadiens nouvellement certifiés d'avoir un partenaire pour partager des informations. Nous avons tenu dans toute la province des ateliers de deux jours organisés par Enseigner en Ontario pour aider les enseignants à comprendre ce qu'on attend d'eux en salle de classe. Il y a donc eu plusieurs initiatives pour aider les candidats. Il n'en reste pas moins qu'une surabondance d'enseignants qualifiés est apparue au cours des trois dernières années. Les statistiques montrent qu'elle devrait durer encore deux ou trois ans.

**Le sénateur Munson :** Ce que nous a dit Mme Crowther, de la Colombie-Britannique, au sujet de la transparence des informations et de l'évaluation des titres professionnels nous remplit d'optimisme.

Vous avez parlé de mettre sur pied une équipe d'évaluation composée de spécialistes hautement qualifiés et vous avez continué sur toute la ligne. Nous pourrions transmettre certaines de ces idées à la fonction publique dans notre rapport.

Vous avez dit que les candidats n'ayant pas suivi un programme de formation à l'enseignement fondé sur une philosophie similaire à celle d'un programme canadien doivent suivre un programme approuvé. Quelle en est la durée?

**Mme Crowther :** En vertu de nos règlements, la norme est d'obtenir 12 crédits de cours, ce qui prend moins d'un semestre, et faire un stage de six semaines au minimum. Toutefois, nous avons constaté que ce n'est pas assez long.

Le programme PQP est un programme de six mois en séminaire suivi d'un stage de 13 semaines, parce qu'il faut longtemps pour changer la manière dont quelqu'un fonctionne. Quelqu'un qui est passé dans un système centré sur l'enseignant plutôt que dans un système centré sur l'enfant qui est basé sur l'examen a besoin de temps pour comprendre et pour changer la manière dont il pense et fonctionne.

Le programme PQP est très complet et, pour certains, il faut près d'un an lorsqu'on constate des carences en connaissances. Nos enseignants éduqués internationalement comprennent qu'ils en ont besoin. Ils sont recrutés et cela assure leur succès professionnel.



**Senator Munson:** Are there similar programs for the legal and medical profession to that which you have in British Columbia for teachers? It seems to be quite extensive, yet you were saying that after perhaps one year you should be able to teach in your province or in Ontario.

**Ms. Crowther:** I believe that the engineers have brought in an internship type of program. Getting experience in Canadian schools has been crucial.

The teaching situation in British Columbia is not quite as competitive as in Ontario. Teachers whose area of expertise is English as a second language are usually counselled into developing a different area. Those whose areas of expertise are French, maths and physics have been very successful in our schools.

**Senator Munson:** Let us turn the tables a bit. We talk with great pride about our criteria, our values and our educational programs as they relate to immigrants coming to our country. I wonder what happens to us when we go to other countries. Do Canadians face the same stringent criteria in France, Germany, Great Britain or Australia? Do they consider our credentials pretty good for Canada but require us to spend a year or two to understand their philosophy and the way they work, whether in engineering, law, medicine or teaching?

**Ms. Crowther:** It depends, of course, from where the applicant comes. For teachers coming from any of the commonwealth countries or the U.S., the system is similar enough that they do not need an acculturation program to the context of Canadian schools. However, teachers coming out of the old Eastern bloc countries or from China, where they have a teacher-centred, rote-based, exam-based system, where they are used to a set curricula, and where there is no integration of special needs in the classroom, do need that classroom experience. If we do not provide them with the experience, we are just setting them up for failure, which is how the PQP program developed. Individuals were entering this 12 credits of course work methodology in a practicum, and they were not ready for the practicum experience, so with the university we devised something that would work for them. In some cases, if we do not provide the experience, we are just setting them up for failure.

**Ms. Roy-Kolbusz:** In the Lisbon Convention, which many countries have ratified and which Canada will soon ratify, there is a more common understanding of how to accept credentials from various countries. That is currently happening. That could have a significant global impact as we continue our awareness.

The critical thing is equivalence rather than comparability. Comparability will really look at the content and not necessarily measure units, per se. It will allow a lot more fluidity between countries.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il des programmes similaires pour les professions du droit et de la médecine à celui que vous avez en Colombie-Britannique pour les enseignants? Ça semble être un programme très complet mais vous disiez pourtant qu'après une année, peut-être, on devrait pouvoir enseigner dans votre province ou en Ontario.

**Mme Crowther :** Je crois que les ingénieurs ont instauré un programme d'internat. Acquérir une expérience dans des écoles canadiennes est crucial.

Le secteur de l'enseignement en Colombie-Britannique n'est pas aussi compétitif qu'en Ontario. On conseille généralement aux enseignants dont la spécialité est l'anglais langue seconde d'acquiescer une autre matière. Ceux dont la spécialité est le français, les mathématiques et la physique ont beaucoup de succès dans nos écoles.

**Le sénateur Munson :** Essayons de renverser la situation. Nous parlons avec beaucoup de fierté de nos critères, de nos valeurs et de nos programmes d'éducation dans le contexte des immigrants arrivant chez nous. Je me demande ce qui se passe quand nous allons dans d'autres pays. Les Canadiens sont-ils confrontés aux mêmes critères rigoureux en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Australie? Est-ce qu'ils estiment que nos diplômes sont assez bons pour le Canada mais exigent que nous passions à un an ou deux à comprendre leur philosophie et la manière dont ils travaillent, que ce soit en génie, en droit, en médecine ou en enseignement?

**Mme Crowther :** Cela dépend évidemment du pays d'origine des candidats. Pour les enseignants venant d'un pays du Commonwealth ou des États-Unis, le système est assez similaire pour qu'ils n'aient pas besoin d'un programme d'acculturation au contexte des écoles canadiennes. Par contre, les enseignants venant des pays de l'ancien bloc de l'Est ou de la Chine, où ils ont un système centré sur l'enseignant, avec apprentissage par cœur, un système basé sur l'examen, où ils sont habitués à un programme de cours fixe, et où il n'y a pas d'intégration des besoins spéciaux dans la salle de classe, ont besoin de cette expérience en salle de classe. Si nous ne leur donnons pas cette expérience, nous les faisons courir à l'échec, et c'est pourquoi le programme PQP a été mis sur pied. Les personnes arrivaient avec les 12 crédits de pédagogie dans un stage, et ils n'étaient pas prêts à l'expérience de stage, et nous avons donc mis sur pied avec l'université quelque chose qui serait efficace pour eux. Dans certains cas, si nous ne leur donnons pas l'expérience, ils sont voués à l'échec.

**Mme Roy-Kolbusz :** Dans la Convention de Lisbonne, que beaucoup de pays ont ratifiée et que le Canada ratifiera bientôt, on trouve une compréhension plus commune de la manière dont on doit accepter les titres professionnels des différents pays. Cela se fait actuellement. Cela pourrait avoir une incidence mondiale profonde à mesure que nous continuons notre sensibilisation.

L'élément crucial est l'équivalence plutôt que la comparabilité. La comparabilité porte en réalité sur le contenu et ne mesure pas nécessairement les unités en soi. Elle permettra beaucoup plus de fluidité entre les pays.

**Senator Poy:** Does British Columbia have a surplus of teachers like Ontario?

**Ms. Crowther:** They do, but not to the same extent. However, we do have shortage areas. It is competitive but there is a need in areas of math, science, French, special education and administrators. We have some high-need areas. English teachers, social studies teachers, et cetera, are over-subscribed.

**Senator Poy:** In the 1970s, there were teachers' fairs in Ontario. They were for new immigrants who had been teachers outside of Canada. They could get a job immediately. Do those still exist? Do you still have teachers' fairs?

**Ms. Roy-Kolbusz:** We have a great number in Ontario, particularly in the Greater Toronto Area and the major urban centres, in which the college will often participate in order to explain. They do exist.

I would like to clarify something with regard to the supply and demand of teachers in Ontario. If you are an English-speaking teacher and you are seeking an elementary position, both primary and junior, you can expect to see a lot of competition. That is where we have the greatest over-supply.

The competition also exists at the secondary level. However, I do have to clarify. If you are a French-speaking teacher and you have that capacity in both first language and French as a second language, you can go around this province and have an opportunity of employment. Southern Ontario is looking for French teachers. Rural areas will be looking, as well.

Technology is also in demand. I heard about trades in a previous conversation. Technology is still a high-demand area. However small the group may be total to the population, there is that need. However, I do not want to colour a picture that it is universal and in all areas.

**Senator Poy:** Does the regulation apply to teachers in colleges as well, or just secondary schools and below?

**Ms. Roy-Kolbusz:** To teach in a publicly-funded school in Ontario, you must be a certified member of the college. The college represents about 145,000 members. We have an additional 70,000 members who do and accept other positions. Colleges may be one. They could be private schools or in faculties; they could be in a number of other areas. However, to teach in publicly-funded schools, you must be qualified.

**Senator Poy:** For internationally-educated teachers, when they apply as immigrants coming into this country, how do they recognize provincial regulations? I would think that each province has different qualifications and standards. Am I correct?

If internationally-educated teachers want to come in, I guess it depends where the jobs are. If there are jobs in X province, I suppose that is where they will end up.

**Le sénateur Poy :** La Colombie-Britannique a-t-elle un excédent d'enseignants comme l'Ontario?

**Mme Crowther :** Oui, mais pas aussi important. En outre, il y a des pénuries dans certains secteurs. C'est compétitif mais il y a un besoin en mathématiques, en sciences, en français, en éducation spéciale et en administrateurs. Nous avons certains secteurs où le besoin est élevé. En anglais, en études sociales, et cetera, il y a un excédent de demande.

**Le sénateur Poy :** Dans les années 1970, il y avait des foires d'enseignants en Ontario. Elles étaient destinées aux nouveaux immigrants qui avaient été enseignants à l'étranger. Ils pouvaient obtenir un emploi immédiatement. Y en a-t-il encore? Avez-vous toujours ces foires d'enseignants?

**Mme Roy-Kolbusz :** Nous en avons beaucoup en Ontario, notamment dans la région métropolitaine de Toronto et dans les grands centres urbains, où l'ordre participe souvent pour expliquer. Elles existent.

Je voudrais préciser quelque chose au sujet de l'offre et de la demande d'enseignants en Ontario. Si vous êtes un enseignant anglophone et que vous cherchez un poste en cours primaire ou moyen, vous pouvez vous attendre à avoir beaucoup de concurrence. C'est là qu'il y a le plus gros excédent de l'offre.

Il y a aussi de la concurrence au secondaire mais je dois préciser. Si vous êtes un enseignant francophone et que vous possédez cette capacité en français première langue et en français deuxième langue, vous pouvez aller un peu partout dans la province et trouver du travail. On cherche des enseignants de français dans le sud de l'Ontario. C'est la même chose dans les régions rurales.

Il y a aussi une demande en technologie. Vous parliez tout à l'heure des métiers. Même si le groupe est petit par rapport à la population, ce besoin existe. Toutefois, je ne veux pas vous peindre un tableau qui est universel et dans tous les domaines.

**Le sénateur Poy :** La réglementation s'applique-t-elle aussi aux enseignants des collèges ou simplement aux écoles secondaires et en dessous?

**Mme Roy-Kolbusz :** Pour enseigner dans une école publique en Ontario, il faut être membre certifié de l'Ordre, lequel représente environ 145 000 membres. Nous avons 70 000 autres membres qui acceptent d'autres postes. Il peut s'agir d'écoles privées ou de facultés, dans différentes matières. Toutefois, pour enseigner dans une école financée par l'État, il faut être qualifié.

**Le sénateur Poy :** Pour les enseignants formés à l'étranger qui présentent une demande d'immigration, commente peuvent-ils connaître les règlements provinciaux? Je suppose qu'il y a des qualifications et des normes différentes dans chaque province, n'est-ce pas?

Si des enseignants éduqués internationalement veulent venir, je suppose que ça dépend où les emplois se trouvent. S'il y a des emplois dans une province donnée, je suppose que c'est là qu'ils finiront par aller.



**Ms. Crowther:** There is labour mobility between the provinces. Therefore, whatever province they go to and see the certificate, under a labour mobility agreement, they can go to another province to teach.

**Senator Poy:** Do they not have to re-train?

**Ms. Crowther:** You do not necessarily have to retrain.

In answer to your question: B.C. also has job fairs. Our school boards have been actively recruiting. They have sent teams to France to see if they can get more French-trained teachers to come to Canada. Simon Fraser University has just developed a program in conjunction with the university where they will do part of their training in France and part of it in British Columbia. It will result in a B.C. College of Teachers certificate.

**Senator Poy:** If you need French teachers, why not go to Quebec first?

**Ms. Roy-Kolbusz:** Again, there are many teachers' fairs held in Quebec. Often, that is to meet a specific need, particularly in Southern Ontario where French-speaking teachers are in short supply. However, to answer your question, yes they do. Actually, they will go beyond Quebec: They will also go to New Brunswick, Manitoba — St. Boniface and Moncton. The teachers do come to Ontario to meet that need.

**Ms. Crowther:** The same is true in British Columbia in that we go to the rest of Canada first. However, there are still not enough French-speaking teachers to answer the demand. We are struggling to get enough French-speaking teachers into classrooms in British Columbia.

**Senator Goldstein:** Your testimony is very interesting. I have a number of questions. You spoke of the Lisbon Convention. Would it be fair to say that, notwithstanding the imminence of Canada's signature on the convention, it remains necessary because we are dealing with education and various other provincial qualifications? The various provinces will need to agree to the ratification for the Lisbon Convention to be applicable in specific provinces. Have you dealt with that at all?

**Ms. Roy-Kolbusz:** It is my understanding that there is only one last province still to ratify the agreement. There have been many discussions. I know Ms. Crowther sits on the labour committee, and I will allow Ms. Crowther to expand upon that. Through the interim labour mobility agreement that has been signed recently, there has been a greater understanding of that impact. I will let Ms. Crowther speak more specifically on that topic.

**Ms. Crowther:** The teachers have been struggling for years to reconcile standards for certification across Canada. That is very difficult when education is a provincial jurisdiction.

**Mme Crowther :** Il y a une mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces. Donc, quelle que soit la province où ils vont et où ils voient le certificat, en vertu d'une entente de mobilité de la main-d'œuvre ils peuvent aller dans une autre province pour enseigner.

**Le sénateur Poy :** Ils n'ont pas besoin d'être mis à niveau?

**Mme Crowther :** Pas nécessairement.

En réponse à votre question, il y a aussi des foires d'emploi en Colombie-Britannique. Nos conseils scolaires recrutent activement. Ils ont envoyé des équipes en France pour voir s'ils pourraient attirer au Canada des enseignants formés en France. L'Université Simon Fraser vient de mettre sur pied un programme en collaboration avec l'université dans le cadre duquel ils recevront une partie de leur formation en France et une partie en Colombie-Britannique. Cela leur donnera un certificat du B.C. College of Teachers.

**Le sénateur Poy :** Si vous cherchez des enseignants de français, pourquoi n'allez-vous pas d'abord au Québec?

**Mme Roy-Kolbusz :** Il y a beaucoup de foires d'enseignants au Québec. Bien souvent, c'est pour répondre à un besoin particulier, notamment dans le Sud de l'Ontario, où l'on manque d'enseignants francophones. Toutefois, pour répondre à votre question, ils le font. En fait, ils vont au-delà du Québec. Ils vont aussi au Nouveau-Brunswick, au Manitoba — Saint-Boniface et Moncton. Des enseignants viennent en Ontario pour répondre à ce besoin.

**Mme Crowther :** C'est la même chose en Colombie-Britannique dans la mesure où nous allons d'abord dans le reste du Canada. Toutefois, il n'y a quand même pas assez d'enseignants francophones pour répondre à la demande. Nous avons du mal à trouver assez d'enseignants francophones pour les salles de classe de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Goldstein :** Votre témoignage est très intéressant. J'ai plusieurs questions. Vous avez parlé de la Convention de Lisbonne. Serait-il exact de dire que, nonobstant l'imminence de la signature du Canada, ça reste nécessaire parce que nous parlons d'éducation et de diverses autres qualifications provinciales? Il va falloir que les diverses provinces s'entendent pour que la ratification de la Convention de Lisbonne s'applique à elles. Vous êtes-vous penchés sur cette question?

**Mme Roy-Kolbusz :** Je crois comprendre qu'il n'y a plus qu'une province qui doit la ratifier. Il y a eu beaucoup de discussions. Je sais que Mme Crowther fait partie du comité de la main-d'œuvre et je vais donc la laisser vous donner des précisions. Avec l'entente provisoire sur la mobilité de la main-d'œuvre qui a été signée récemment, on a acquis une meilleure compréhension de cet impact. Je vais laisser Mme Crowther vous donner des précisions.

**Mme Crowther :** Les enseignants se battent depuis des années pour concilier les normes d'accréditation dans tout le Canada. C'est très difficile puisque l'enseignement est une compétence provinciale.

We signed an agreement in principle in 1999 that did allow, for employment purposes, the mobility of teachers across Canada. However, some teachers from some provinces were required to do additional course work. We are trying to eliminate those accommodation mechanisms that are currently in place.

After many drafts, we have signed an interim agreement. It is still not perfect. Again, it does allow for mobility of teachers across Canada, but we still have some areas to reconcile. However, a great deal of change has taken place.

**Senator Goldstein:** Could I ask you to supply us with a copy of that agreement so that we can have a better understanding of it?

**Ms. Crowther:** Yes, I can definitely send you that.

**Senator Goldstein:** Have any of the associations or orders of teachers considered the use of affirmative action in terms of lowering the standards required of immigrants, on the theory that some degree less in knowledge, experience and acculturation is compensated for by the positive societal value for children being taught by a teacher who comes from a different culture? There have been some affirmative action processes undertaken in the United States. There has been some success in some states for immigrant teachers who do not have the total requirements for admission to the order but who have other qualities that should be taken into consideration so that they may begin teaching.

**Ms. Roy-Kolbusz:** Perhaps I will start in the context of Ontario. I think, as with all regulatory bodies, we have a primary mandate. Our mandate is to ensure that teachers from other countries do meet the requirements to enter into the profession. Employment issues are totally beyond our mandate.

Having said that, in conjunction with a number of community agencies and with the Ontario Teachers' Federation, we have tried to look at ways to mitigate the obstacles involved with entering the employment field. I am thinking of the Teach in Ontario initiative. That is where I mentioned earlier the opportunity of mentorship and so on. You will see in the report I will forward to you, after it has gone to council, a number of recommendations that have come out of our consultation. One of them is the opportunity for a 30-day orientation, similar to what Ms. Crowther indicated exists in British Columbia. There would be an expectation that you meet the qualifications in Ontario upon completion of the orientation. It will be added to your teaching certificate to show that you have met this requirement when you apply for a position. We are trying to be open and transparent with the potential employer that these internationally-educated teachers will face when going for an interview.

**Senator Goldstein:** I am somewhat disheartened by this report. You say there is an over-abundance of teachers in Ontario, yet 40 per cent of graduates have managed to find jobs in the following year, but only five per cent of immigrants have found

Nous avons signé en 1999 une entente de principe qui permet, aux fins de l'emploi, la mobilité des enseignants dans tout le Canada. Toutefois, certains enseignants de certaines provinces étaient tenus de suivre des cours additionnels. Nous essayons d'éliminer ces mécanismes d'accommodement qui sont actuellement en place.

Après plusieurs ébauches, nous avons signé une entente provisoire. Elle n'est pas encore parfaite. Elle permet la mobilité des enseignants dans tout le Canada mais il y a encore certaines choses à régler. Toutefois, il y a déjà eu beaucoup de changements.

**Le sénateur Goldstein :** Puis-je vous demander de nous fournir un exemplaire de l'entente afin que nous puissions mieux la comprendre?

**Mme Crowther :** Certainement, je vous l'enverrai.

**Le sénateur Goldstein :** Les associations ou les ordres d'enseignants ont-ils envisagé d'avoir recours à l'action positive en abaissant les normes imposées aux immigrants, selon le principe qu'un petit peu moins de connaissances, d'expérience et d'acculturation sera compensé par la valeur sociale ajoutée qu'obtiendront les enfants en recevant leur enseignement d'une personne venant d'une culture différente? Il y a eu des processus d'action positive aux États-Unis. Il y a eu certains succès dans certains États pour des enseignants immigrants qui ne répondaient pas à toutes les exigences d'admission mais qui possédaient d'autres qualités méritant d'être prises en considération pour qu'ils puissent commencer à enseigner.

**Mme Roy-Kolbusz :** Je répondrai d'abord dans le contexte de l'Ontario. Comme tous les organismes de réglementation, je pense que nous avons un mandat primaire qui consiste à assurer que les enseignants des autres pays répondent aux exigences pour entrer dans la profession. Les questions d'emploi sortent complètement de notre mandat.

Cela dit, en collaboration avec un certain nombre d'organismes communautaires et avec la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, nous avons essayé de trouver le moyen d'abaisser les obstacles à l'obtention d'un emploi. Je songe ici à l'initiative Enseigner en Ontario. C'est dans ce contexte que j'ai parlé plus tôt des possibilités de mentorat, par exemple. Vous verrez dans le rapport que je vais vous envoyer, après qu'il soit passé devant le conseil, un certain nombre de recommandations issues de nos consultations. L'une d'entre elles est la possibilité d'une initiation de 30 jours, semblable à celle que Mme Crowther a dit exister en Colombie-Britannique. On s'attendra alors à ce que la personne possède les qualifications requises en Ontario après cette période d'initiation. Cela sera ajouté à son certificat d'enseignement pour montrer qu'elle satisfait aux conditions lorsqu'elle cherche un emploi. Nous essayons d'être ouverts et transparents avec l'employeur potentiel que ces enseignants éduqués internationalement rencontreront pour demander un poste.

**Le sénateur Goldstein :** Je suis un peu découragé par ce rapport. Vous dites qu'il y a une surabondance d'enseignants en Ontario et pourtant 40 p. 100 des diplômés ont réussi à trouver un emploi l'année suivante, mais seulement 5 p. 100 des immigrants. Cela



jobs in the following year. That could tell us any of a variety of things. One is that immigrants are not seen to be as qualified. However, if they are applying for jobs, then they have attained the qualifications status. They are, or should be, on an equal footing with home-grown young people who are ready to teach. That is, except that they are really on a superior footing because many of these people have experience in teaching that the recent graduate does not have.

I congratulate you for the candour with which this report has been prepared. I am quoting from the report:

My greatest challenge was the lack of Canadian experience. To get this I volunteered in a school for six months. But when I talked to the principal about a reference letter, she said she can't because she never saw me teaching. Volunteers are treated as servants by the teachers.

The second quote is:

I faced discrimination for being non-Canadian. Everywhere I was asked for Canadian experience (indirectly) although I had more than five years teaching experience from my country.

You can find more of that. I find it disheartening because clearly there remains a bias — I do not want to use another term that is more provocative — against foreign teachers who are, according to your own college, equally qualified with graduates from Canada. However, they are more qualified because they are experienced. Yet their employment rate is less than 10 per cent, if you put them all together.

**Senator Oliver:** Excellent question.

**Mr. McIntyre:** One of the things I point out from the study is that when you look at the experience of the internationally-educated teachers in the area of Ontario that my colleague describes as French-language teaching in English-language boards, or French-language teaching in French-language boards, those teachers have considerably more success at getting employment. The detail is in the report. If you take away some of the competition, these individuals who are licensed and able to teach in French, where the demand is high, have more success in obtaining positions. In the highly competitive English-language positions, demonstrated experience within Ontario classrooms is giving a leg up to the people able to show that.

**Senator Goldstein:** As a result of other activities in which I am involved, I am familiar with the experience the Israelis have had with the engagement of foreign teachers. There was a tremendous influx of Russian immigrants who did not have the language and were untrained in Israeli pedagogical methods. In order for them to gain experience, Israel found other things for those teachers to do that required comparatively minimal language skills and local experience. For example, they taught chess, music, geography and computer skills.

peut nous dire un certain nombre de choses différentes. Par exemple, on estime que les immigrants ne sont pas qualifiés. Toutefois, s'ils sont candidats à un poste, c'est qu'ils possèdent les qualifications requises. Ils sont ou devraient être sur un pied d'égalité avec les jeunes formés ici. En réalité, ils sont même à un niveau supérieur puisque beaucoup ont déjà une expérience de l'enseignement que ne possèdent pas les nouveaux diplômés.

Je vous félicite pour la franchise de ce rapport. En voici un extrait :

Mon plus grand obstacle était mon manque d'expérience canadienne. Pour en acquérir, j'ai fait du bénévolat dans une école pendant six mois. Lorsque j'ai demandé à la directrice de me fournir une lettre de référence, elle m'a dit qu'elle ne pouvait pas le faire puisqu'elle ne m'avait jamais vue enseigner. Les bénévoles sont traités comme des serviteurs par le personnel enseignant.

En voici une autre :

Je fais face à de la discrimination en tant que non-Canadien. Les employeurs exigent (de façon détournée) de l'expérience canadienne bien que j'aie plus de cinq années d'expérience en enseignement dans mon pays.

Et il y en a d'autres comme celles-là. Je trouve ça décourageant car ça montre qu'il y a encore un préjugé — je ne veux pas employer un autre terme plus provocateur — à l'égard des enseignants étrangers qui, selon votre propre ordre, sont tout aussi qualifiés que les diplômés du Canada. En fait, ils sont plus qualifiés car ils possèdent une expérience. Pourtant, leur taux d'emplois est de moins de 10 p. 100, si on les met tous ensemble.

**Le sénateur Oliver :** Excellente question.

**M. McIntyre :** L'une des choses que je dis dans l'étude, c'est que, quand on examine l'expérience des enseignants éduqués internationalement dans la région de l'Ontario que ma collègue décrit comme l'enseignement en français dans des conseils scolaires anglophones, ou l'enseignement en français dans des conseils scolaires francophones, ces enseignants ont beaucoup plus de succès sur le plan de l'emploi. Les détails se trouvent dans le rapport. En termes de compétitivité, ces individus qui sont diplômés et peuvent enseigner en français sont plus susceptibles d'obtenir un poste là où la demande est forte. Pour les postes en anglais extrêmement compétitifs, la preuve d'une expérience dans des salles de classe ontariennes donne un avantage à ceux qui peuvent en faire état.

**Le sénateur Goldstein :** Grâce à d'autres activités auxquelles je participe, je connais bien l'expérience qu'ont eue les Israéliens avec le recrutement d'enseignants étrangers. Il y a eu un afflux considérable d'immigrants russes qui ne possédaient pas la langue et n'avaient pas été formés aux méthodes pédagogiques israéliennes. Pour leur permettre d'acquérir cette expérience, Israël a trouvé à leur faire faire d'autres choses qui exigeaient comparativement moins de connaissances linguistiques et d'expérience locale. Par exemple, ils ont enseigné les échecs, la musique, la géographie ou l'informatique.

This is my personal opinion, but let us be blunt. If we are to encourage minority employment, there must be more effort made on the part of the formal professional organizations — not only the teachers, but the lawyers, the doctors and all of the others — to engage people and place them in areas where they are able to be useful, given their experience. This has to be done although they may not be able to teach in the perfect English or perfect French that the school boards expect.

I recognize that you are not an employment agency. All of you deal with standards of the profession and either they qualify or they do not. That is your role, and it is a good one. However, there must be an effort made somewhere to encourage immigrants who come here and who have these skills — as lawyers, doctors, engineers, computer experts, et cetera — to face a more flexible climate in the availability of employment. There is a social cost to not engage these people in a way that makes use of their skills and allows them to gain the experience to become regular, qualified professionals.

To use the Israeli example again, doctors from the former Soviet Union had, comparatively, minimal training. They started them as nurses or nurses' aides and put them in a hospital environment to help them get the skills required to enter into the medical profession. Most of them succeeded because of that.

I am not blaming you; this is not your problem. I know it is our problem. We cannot just say "They do not qualify." There must be some effort made to get jobs for immigrants. We are a country that accepts and encourages immigration. God knows, with our productivity problems and population problems, we had better encourage and cultivate immigrants, otherwise we will find two per cent of the population trying to support 98 per cent of the population, 50 years hence.

**The Chair:** We will lose our members at eight o'clock and we have a budget issue with which we must deal. The point is well taken. I am not sure whether that is a question or a statement or whether you wish to respond to it.

**Senator Goldstein:** I am sorry; it ends up being a statement, Madam Chair.

**Senator Munson:** I do not want to end on a negative note because your presentations are very strong. However, in all the statistics, the issue of race was not raised. Have people come to the college or to any teachers' unions and said "I did not get this job because of the colour of my skin."? Has there been any discrimination towards new Canadians in this regard? If there has, is it a small or large percentage?

**Mr. McIntyre:** The only thing to which I can refer you is the study that you have. We tried to provide lots of the textured comments from internationally-educated teachers. They talk

C'est mon opinion personnelle mais soyons francs. Si nous voulons favoriser l'emploi des minorités, il va falloir que les organisations professionnelles déploient plus d'efforts — je ne parle pas seulement des enseignants mais aussi des avocats, des médecins et de tous les autres — pour engager ces gens et les placer dans des postes où ils pourront être utiles grâce à leur expérience. Cela doit se faire même s'ils ne sont pas aptes à enseigner l'anglais parfait où le français parfait qu'attendent les conseils scolaires.

Je comprends bien que vous n'êtes pas un service d'emploi. Vous vous occupez tous des normes de votre profession et de la qualification des candidats. C'est votre rôle et il est légitime. Toutefois, il va bien falloir que quelqu'un fasse un effort pour encourager les immigrants qui arrivent chez nous avec ces compétences — comme avocats, médecins, ingénieurs, informaticiens, et cetera — et qui s'attendent à un climat plus favorable sur le plan de l'emploi. Nous payons un coût social quand nous ne les engageons pas d'une manière qui permette de faire bon usage de leurs compétences et qui leur permette d'acquérir l'expérience pour devenir des professionnels réguliers et qualifiés.

Pour reprendre l'exemple israélien, les médecins de l'ex-Union soviétique avaient comparativement peu de formation professionnelle. On a commencé par les utiliser comme personnel infirmier en les plaçant dans un milieu hospitalier pour les aider à acquérir les compétences requises pour entrer dans la profession médicale. La plupart ont réussi grâce à cela.

Je ne vous adresse aucun reproche, ce n'est pas votre problème. Je sais que c'est notre problème. Nous ne pouvons pas simplement dire : « Ils ne sont pas qualifiés. » Il faut faire un effort pour donner des emplois aux immigrants. Nous sommes un pays qui accepte et encourage l'immigration. Dieu sait qu'avec nos problèmes de productivité et nos problèmes de population, nous avons tout intérêt à encourager et à cultiver les immigrants si nous ne voulons pas que 2 p. 100 de la population subviennent aux besoins des 98 p. 100 restants dans 50 ans.

**La présidente :** Nous allons perdre nos membres à 20 heures parce que nous avons une question de budget à régler. Ce que vous dites est très pertinent. Je ne sais pas si c'était simplement une déclaration ou une question à laquelle vous attendez une réponse.

**Le sénateur Goldstein :** Je suis désolé, madame la présidente, en fin de compte, c'était une déclaration.

**Le sénateur Munson :** Je ne veux pas conclure sur une note négative car vos exposés étaient très solides. Toutefois, dans toutes les statistiques, la question de la race n'est pas abordée. Est-ce que les gens sont venus s'adresser à l'Ordre ou aux syndicats d'enseignants en disant : « Je n'ai pas obtenu tel ou tel poste à cause de la couleur de ma peau »? Y a-t-il une discrimination quelconque à l'égard des nouveaux canadiens? Dans l'affirmative, est-ce un petit ou un gros pourcentage?

**M. McIntyre :** Tout ce que je puis faire, c'est vous renvoyer à l'étude que vous avez. Nous avons essayé de fournir beaucoup de commentaires texturés d'enseignants éduqués



specifically about being able to demonstrate experience. They say that their experience is undervalued, and that they need to find a way obtain Canadian experience.

**Senator Munson:** That is important for us to know.

**The Chair:** I thank the witnesses for their frank and detailed presentations. They have pointed out the dilemma of accreditation and the question of how to find a job. As well, they spoke to flexibility in credentialing and the boards that represent and regulate employees. We will continue to delve into this issue.

We have been studying the Public Service Commission and it is helpful to know that the issues are not peculiar to the Public Service Commission alone. There are impediments, issues and challenges across the entire sphere of employment.

Honourable senators, our next item on the agenda is consideration of a draft budget. We have an item on employment equity. It is virtually the same budget that we had last year, except for the addition of conferences and four hearings in four Canadian cities. We thought we should travel on the Public Service Commission study. At the steering committee, we suggested four travel components within Canada — one each in the West, Ontario, Quebec and the Maritimes — if we feel the need. The item is to be discussed fully at committee.

**Senator Oliver:** That is the problem. This stuff has never come before the committee. I am a member of the committee, yet I know nothing about it. The steering committee should not make decisions for the committee. Surely the committee should have some say and knowledge about this matter.

**The Chair:** That is why it is being raised here today. I thought the usual practice was for the steering committee to compile the budget and then it is brought before the full committee. If you have some difficulty with that, we will adjourn it to the next meeting.

I am on many other committees, and have just come from one where the budget was given to me without explanation, as passed. I asked if the steering committee had dealt with it and was told yes, and that they had passed it. If you do not feel comfortable with that, we will adjourn the matter. It is your call. I can explain that one.

The budget for the next item, on matrimonial property, is \$3,200 for meals and promotions if we hold hearings here. That is the standard form.

The next one is the legislative budget, which we are obliged to have, for \$9,500. We are asked to include that as standard in case we have a legislation reference from the Senate.

The outstanding one is the committee's continuing work on the machinery of international and national human rights obligations. We included conferences in the budget for something in our subject matter that the conference budget of

internationalement. Ils parlent explicitement de la possibilité de démontrer leur expérience. Ils disent que leur expérience est sous-valorisée et qu'ils ont besoin de trouver un moyen pour obtenir une expérience canadienne.

**Le sénateur Munson :** C'est important pour nous de le savoir.

**La présidente :** Je remercie les témoins de leurs exposés francs et détaillés. Ils ont bien mis en relief le dilemme de l'accréditation et la question de l'emploi. Ils ont aussi parlé de la souplesse des mécanismes d'accréditation et des conseils qui représentent et réglementent les employés. Nous allons continuer d'étudier cette question.

Nous avons étudié la Commission de la fonction publique et il est utile de savoir que ces problèmes ne lui sont pas particuliers. Il y a des obstacles, des problèmes et des défis dans toute la sphère de l'emploi.

Honorables sénateurs, la question suivante à l'ordre du jour est l'ébauche du budget. Il y a un poste concernant l'équité en matière d'emploi. C'est quasiment le même budget que l'an dernier, à part l'ajout de conférences et de quatre audiences dans quatre villes canadiennes. Nous avons pensé qu'il faudrait voyager pour l'étude de la Commission de la fonction publique. Le comité directeur recommande quatre voyages au Canada — respectivement dans l'Ouest, en Ontario, au Québec et dans les Maritimes — si nous pensons que c'est nécessaire. La question doit faire l'objet d'un débat exhaustif en comité.

**Le sénateur Oliver :** Voilà le problème. Ces choses-là ne sont jamais traitées en comité. Je suis membre du comité et je ne suis pas au courant. Le comité directeur ne devrait pas prendre de décision pour l'ensemble du comité. À mon avis, le comité devrait certainement avoir son mot à dire là-dessus.

**La présidente :** Voilà pourquoi nous en parlons aujourd'hui. Je pensais que la pratique usuelle était que le comité directeur prépare le budget puis le présente au comité plénier. Si cela vous pose un problème, nous pouvons reporter cela à la prochaine réunion.

Je fais partie de nombreux comités et j'arrive juste d'une réunion où le budget m'a été mis sous les yeux, sans aucune explication, tel qu'adopté. J'ai demandé si le comité directeur en avait été saisi et on m'a répondu que oui et qu'il l'avait adopté. Si cette procédure vous met mal à l'aise, nous pouvons reporter la question. À vous de décider. Je peux expliquer celui-là.

Le budget du sujet suivant, sur les biens matrimoniaux, est de 3 200 \$ pour les repas et les promotions si nous tenons les audiences ici. C'est le système standard.

Le suivant est le budget législatif, que nous sommes obligés d'avoir, pour 9 500 \$. On nous demande de prévoir cela sous forme standard au cas où nous recevrons un projet de loi du Sénat.

Le plus important concerne le travail continu du comité sur la machinerie des obligations internationales et nationales en droits humains. Nous avons inclus des conférences dans le budget pour quelque chose de ce sujet que le budget des conférences du comité

the committee should cover. That is a request by Internal Economy. We have added two conferences, bringing the total to \$55,900.

As well, we have the ongoing study on the Convention on the Rights of the Child. We will have hearings to update us, and that totals \$3,200. When the budget was originally brought to the steering committee, we had not included any cross-country hearings. With this study, it is important to include visible minorities in places other than Ottawa. However, the budget has not been set and is open for discussion. Any or all may be deferred.

**Senator Goldstein:** I cannot vote because I am not a member of the committee. I am here for quorum only.

**The Chair:** You are a member now.

**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** You are a member.

**Senator Goldstein:** How is that?

**Jessica Richardson, Clerk of the Committee:** A membership change was handed to me by Senator Lovelace Nicholas.

**The Chair:** You are a voting member for this committee.

**Senator Goldstein:** For this evening only?

**The Chair:** Yes.

**The Chair:** Senator Oliver, you raised the issue. Do you feel comfortable with this budget?

**Senator Oliver:** I do not, but I will not hold it up, so I will move approval of the budget.

**The Chair:** For all of the items, or shall we do them separately?

**Senator Munson:** I am in favour of all of it. Regarding this other expenditure that you see, we have not agreed to go on these trips yet, but we agree to put the money there in case we go on them.

**Senator Goldstein:** It is reserved.

**Senator Munson:** Yes; I think we wanted to step outside of Ottawa to get to the guts of the issue. I agree with the senator that perhaps we should have more discussion about these things. However, we never seem to get enough members here. I do not know how we can ever discuss any of these issues with this committee because there is never more than four or five of us here at any one time. I find that very discouraging.

**The Chair:** It is a very small committee, and it does mean a commitment on Monday.

**Senator Munson:** A bunch of people from my side do not show up, either. There is my rant.

**The Chair:** We have had that rant in the steering committee a number of times, namely that Monday has made it difficult. Nonetheless, we struggle on to do what we can. That is the time we were allotted.

devrait couvrir. C'est une exigence du Comité de la régie interne. Nous avons ajouté de conférences, ce qui amène le total à 55 900 \$.

Nous avons aussi l'étude continue sur la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous aurons des audiences pour nous mettre à jour et le total est de 3 200 \$. Lorsque que le budget avait été présenté au comité directeur, nous n'avions pas inclus d'audiences dans les régions. Pour cette étude, il est important d'inclure les minorités visibles dans des endroits autres qu'à Ottawa. Toutefois, le budget n'est pas encore fixe et peut faire l'objet de délibérations. Tout peut être reporté, si vous le voulez.

**Le sénateur Goldstein :** Je ne peux pas voter parce que je ne suis pas membre du comité. Je suis ici simplement pour le quorum.

**La présidente :** Vous êtes membre, maintenant.

**Jessica Richardson, greffière du comité :** Vous êtes membre.

**Le sénateur Goldstein :** Comment cela se fait-t-il?

**Jessica Richardson, greffière du comité :** Le sénateur Lovelace Nicholas m'a remis un changement de membres.

**La présidente :** Vous êtes membre de ce comité et avez le droit de voter.

**Le sénateur Goldstein :** Ce soir seulement?

**La présidente :** Oui.

**La présidente :** Sénateur Oliver, vous avez soulevé la question. Êtes-vous à l'aise avec ce budget?

**Le sénateur Oliver :** Non mais je ne veux pas le bloquer et je vais donc proposer l'approbation du budget.

**La présidente :** De tous les éléments ou voulez-vous les traiter séparément?

**Le sénateur Munson :** Je les approuve tous. En ce qui concerne cette autre dépense que vous voyez, nous n'avons pas encore accepté de faire ces voyages mais nous acceptons de les inclure dans le budget au cas où nous les ferons.

**Le sénateur Goldstein :** C'est réservé.

**Le sénateur Munson :** Oui. Je pense que nous voulons sortir d'Ottawa pour aller au cœur du problème. Je conviens avec le sénateur que nous aurions peut-être dû en discuter plus longuement. Toutefois, nous ne semblons jamais avoir assez de membres dans nos séances. Je ne sais pas comment nous pourrions discuter de ces questions au sein du comité puisque nous ne sommes jamais plus de quatre ou cinq à la fois ici, ce que je trouve très décourageant.

**La présidente :** C'est un très petit comité qui exige une présence le lundi.

**Le sénateur Munson :** Il y a aussi des gens de mon côté qui ne viennent pas. C'est ça qui m'embête.

**La présidente :** Nous en avons discuté plusieurs fois au comité directeur. Je parle du fait que le lundi rend la chose difficile. Néanmoins, nous faisons notre possible. C'est la période qui nous a été attribuée.



I have noted Senator Oliver's objection to the steering committee making decisions. That has not been the case before. In fact, because we sit on Monday, other committee members were deferring to the steering committee, which will be noted. We will then allocate time within our committees to deal with these issues more extensively.

**Senator Oliver:** Could we get a copy of the steering committee minutes so we could be informed in that way — or in any way at all? I just want to be informed. If I am to participate in any Senate committee, I should have some knowledge and background. I feel as though I am outside the loop, even though I am a serious member of this committee — at least for the time being.

**The Chair:** A very serious member.

**Senator Oliver:** I just want to be brought into the loop so that I know what is going on. I would like to know before I come here what witnesses I will be hearing, and so on.

**The Chair:** We had a lot of discussion about new studies. I have been particularly worried that all members have an opportunity to comment on the full studies. These had been ongoing studies, so there had been general agreement that we continue them; that had been passed. There were pro forma budgets. Quite frankly, I did not think they were contentious. However, if everything has to come here first, we will do that.

**Senator Oliver:** I did not say that.

**The Chair:** No, I appreciate that; however, I want to be absolutely certain because I do not know where to draw the line. I will try to consciously bring them here. If you say that that is too much detail, I will refer them back to the steering committee.

**Senator Oliver:** Let me make myself clear: You do not have to bring everything before the committee. I, personally, would like to be more informed about what the committee is doing. I have suggested that if I could see the minutes of the steering committee or get an e-mail, memo or letter to say "Here is what the committee is looking at," I can read it and that would help me. I am not asking that everything be brought before the committee.

**The Chair:** Very well. Are we ready to pass the budgets?

**Senator Munson:** Let us pass the budgets here.

**The Chair:** Are we in agreement, then, to pass these budgets?

**Senator Oliver:** I made the motion five minutes ago.

**The Chair:** Are we in agreement?

**Senator Goldstein:** The motion has been made and I think it has been adopted.

**The Chair:** Carried.

**Senator Goldstein:** May I make an observation? In a number of other committees on which I sit — I guess I have been the permanent Leader of the Opposition — the ability to have people

J'ai pris note de l'objection du sénateur Oliver au fait que le comité directeur prenne des décisions. Cela n'a pas été le cas auparavant. En fait, comme nous siégeons le lundi, les autres membres du comité laissent le pouvoir de décision au comité directeur, ce qui sera noté. Nous prévoyons une période de temps durant nos séances régulières pour traiter plus complètement de ces questions.

**Le sénateur Oliver :** Pourrions-nous obtenir une copie des procès-verbaux des séances du comité directeur, ce qui nous permettrait d'être informés? Ou pourrions-nous être informés autrement? Je veux simplement être informé. Si je dois participer aux travaux d'un comité sénatorial, j'ai besoin d'un minimum d'informations et de contexte. J'ai l'impression d'être en dehors du circuit, bien que je sois un membre sérieux de ce comité — en tout cas pour le moment.

**La présidente :** Un membre très sérieux.

**Le sénateur Oliver :** Je veux simplement être tenu informé de ce qui se passe. J'aimerais savoir, avant de venir ici, qui seront les témoins, et cetera.

**La présidente :** Nous avons eu beaucoup de discussions sur de nouvelles études. Je tenais particulièrement à ce que tous les membres aient la possibilité de donner leur avis sur les études. Nous avons des études en cours et on estime généralement qu'elles doivent continuer. C'est ce qui a été décidé. Très franchement, je ne pensais pas que ce serait controversé. Toutefois, si tout doit être présenté ici d'abord, c'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Oliver :** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**La présidente :** Non, je comprends. Toutefois, je tiens à être absolument certaine parce que je ne sais pas où tracer la ligne. J'essaierai consciencieusement de tout présenter ici. Si vous dites que c'est trop de détails, je les renverrai devant le comité directeur.

**Le sénateur Oliver :** Permettez-moi d'être clair : vous n'avez pas à tout présenter devant le comité. Personnellement, j'aimerais être mieux informé de ce que fait le comité. J'ai dit que je serais satisfait si je pouvais recevoir le procès-verbal des réunions du comité directeur ou recevoir un courriel, une note ou une lettre disant : « Voici ce que fera le comité. » Je ne demande pas que tout soit soumis au comité.

**La présidente :** Très bien. Sommes-nous prêts à adopter les budgets?

**Le sénateur Munson :** Adoptons les budgets ici.

**La présidente :** Sommes-nous donc d'accord pour adopter ces budgets?

**Le sénateur Oliver :** J'ai proposé la motion il y a cinq minutes.

**La présidente :** Tout le monde est d'accord?

**Le sénateur Goldstein :** La motion a été présentée et je pense qu'elle a été adoptée.

**La présidente :** Adopté.

**Le sénateur Goldstein :** Puis-je faire une remarque? Dans plusieurs autres comités dont je fais partie — je suppose que je suis devenu le chef de l'opposition permanente — la possibilité de

testify through satellite communication meetings has become so well-developed in Canada and is so relatively inexpensive that, instead of having committees hop off to Halifax or Vancouver, or wherever, with the tremendous expense that entails, perhaps it is something that we should be looking at again.

I really put a kibosh on travelling in the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. To be blunt, we do not go anywhere. Maybe that is why people are not so anxious to serve on that committee.

In the Standing Senate Committee on Official Languages, we just finished a cross-Canada consultation by telecommunication. It was remarkable. To have done the same thing would have taken 100 times the time and would have cost dozens of thousands of dollars for no apparent reason. We accomplished the same thing by videoconference.

**The Chair:** I should say that in this committee we have not travelled, except on the UN Convention on the Rights of the Child, where we travelled to Geneva, because that was unique.

**Senator Goldstein:** No, that is logical; there are some places you need to travel to.

**The Chair:** However, we have not travelled across Canada unless we felt we were dealing with a lot of NGOs and groups, which is a little hard to handle on video.

**Senator Goldstein:** I am not trying to change anything; I just want to suggest it.

**The Chair:** From our side, it is very difficult to travel, in any case.

**Senator Munson:** I half agree with you, Senator Goldstein, on that, but I also feel that senators should be seen in other parts of the country besides Ottawa. It works every time in terms of local media coverage.

Also, people sometimes have a tendency to freeze with a camera, and it is sort of impersonal. I know it works at times but it is like covering a news story: You cannot cover a news story in Vancouver from Ottawa very well.

I feel strongly that you are there, your personality shines, and your questions are there. There is example after example from senators who have taken the big issue and then the small issue ends up in front of the *Winnipeg Free Press* all across the country. To be seen working elsewhere in this country, as opposed to not being seen in Ottawa inside a chamber that is not televised, there is a balance. However, a road trip is a road trip is a road trip.

**The Chair:** If you are to consult with lawyers, for example, you can do that via a videoconference; they are used to it. However, to bring in a NGO group or youth groups is difficult on a videoconference. Therefore, I think a balanced approach is preferable.

faire témoigner les gens au moyen de communications par satellite est tellement développée et si peu dispendieuse, relativement, que ce serait peut-être une solution à envisager au lieu de faire balader le comité à Halifax, à Vancouver, et cetera, ce qui peut coûter extrêmement cher.

J'ai vraiment mis le holà sur les voyages du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Pour être tout à fait franc, nous n'allons nulle part. C'est peut-être pour ça que les gens n'ont pas très envie d'en faire partie.

Au Comité sénatorial permanent des langues officielles, nous venons d'achever une consultation de tout le Canada par télécommunications. C'était remarquable. Faire la même chose aurait pris 100 fois plus de temps et aurait coûté des douzaines de milliers de dollars sans raison apparente. Nous avons accompli la même chose par vidéoconférence.

**La présidente :** Je dois dire que notre comité n'a pas voyagé, sauf en ce qui concerne la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, pour laquelle nous sommes allés à Genève, mais c'était le seul cas.

**Le sénateur Goldstein :** Non, c'est logique, il y a certains endroits où il faut aller.

**La présidente :** Toutefois, nous n'avons pas sillonné le Canada sauf si nous pensions que nous allions entendre beaucoup d'ONG et de groupes, ce qui est un peu difficile à faire par vidéo.

**Le sénateur Goldstein :** Je n'essaie pas de changer vos méthodes, c'était simplement une suggestion.

**La présidente :** De toutes façons, de notre côté, il est très difficile de voyager.

**Le sénateur Munson :** Je suis partiellement d'accord avec vous, sénateur Goldstein, mais je pense que les sénateurs doivent aussi être vus dans les régions, pas seulement à Ottawa. Ça marche à chaque fois du point de vue de la couverture médiatique locale.

En outre, les gens peuvent être réticents à témoigner devant une caméra car c'est un peu impersonnel. Je sais que ça fonctionne parfois mais c'est comme faire un reportage : on ne peut pas bien couvrir un événement de Vancouver quand on se trouve à Ottawa.

J'ai la ferme conviction que vous êtes sur place, que votre personnalité rayonne et que vos questions sont sur place. Il y a des exemples innombrables de sénateurs qui ont abordé la question importante mais c'est une question secondaire qui se retrouve sur la première page du *Winnipeg Free Press* dans tout le pays. Être vus ailleurs dans le pays, plutôt que ne pas être vus à Ottawa à l'intérieur d'une salle où il n'y a pas de télévision, il faut trouver l'équilibre. Toutefois, un voyage est toujours un voyage.

**La présidente :** Si vous devez consulter des avocats, par exemple, vous pouvez le faire par vidéoconférence, ils ont l'habitude. Par contre, faire témoigner une ONG ou des groupes de jeunes par vidéoconférence est difficile. Je crois par conséquent qu'il est préférable de trouver un juste équilibre.



**Senator Goldstein:** Senator Munson's opinion is correct; there is a balance to be sought, but we must be conscious that there are appropriate circumstances both for travelling and not travelling.

**The Chair:** So that the members know and it is on the record, last June we asked for new references and we received many suggestions. We reviewed them after prorogation and honed them down further as a committee; then the steering committee was to look at them. There will be some suggestions coming forward for the ongoing study, but not this evening. We will ensure that members get that. That is an alert.

**Senator Munson:** That sign above us still says "public broadcast"; I thought this was an in camera meeting.

**The Chair:** No. Budgets are always public.

**Senator Goldstein:** I thought we were in camera.

**The Chair:** I do not think that anyone has said anything they should not.

The committee adjourned.

**Le sénateur Goldstein :** Le sénateur Munson a raison. Il faut trouver un juste équilibre mais nous devons être conscients qu'il y a des circonstances appropriées autant pour voyager que pour ne pas voyager.

**La présidente :** Pour que les membres du comité le sachent officiellement, nous avons demandé de nouveaux renvois en juin dernier et nous avons reçu beaucoup de suggestions. Nous les avons examinées après la prorogation puis à nouveau en comité, et le comité directeur devait y jeter un coup d'œil. Il y aura certaines suggestions qui découleront de l'étude en cours, mais pas ce soir. Nous veillerons à ce que les membres du comité soient tenus informés. Je voulais juste vous prévenir.

**Le sénateur Munson :** Le panneau au-dessus de nous dit « diffusion publique. » Je croyais que c'était une séance à huis clos.

**La présidente :** Non, les budgets sont toujours discutés en public.

**Le sénateur Goldstein :** Je croyais que nous étions à huis clos.

**La présidente :** Je ne pense pas que quiconque ait dit quoi que ce soit qu'il n'aurait pas dû dire.

La séance est levée.

*individual:*

Ravi Jain, Immigration Lawyer.

*British Columbia College of Teachers:*

Marie Crowther, Registrar.

*Ontario College of Teachers:*

Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar;

Frank McIntyre, Manager of Human Resources.

*À titre personnel :*

Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

*British Columbia College of Teachers :*

Marie Crowther, registraire.

*Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :*

Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe;

Frank McIntyre, gestionnaire des ressources humaines.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, February 25, 2008**

*Freedom House (by video conference):*

Paula Schriefer, Director of Advocacy.

**Monday, March 3, 2008**

*Canadian Heritage:*

Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group;

Patrick O'Reilly, Director, Implementation Strategy, Canadian  
Museum for Human Rights, Heritage Group;

Rina Pantanoly, Legal Counsel.

**Monday, March 10, 2008**

*Statistics Canada:*

Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour  
Statistics Division;

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division;

Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 25 février 2008**

*Freedom House (par vidéoconférence) :*

Paula Schriefer, directrice, Défense des droits.

**Le lundi 3 mars 2008**

*Patrimoine Canadien :*

Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine;

Patrick O'Reilly, directeur, Stratégie de la mise en œuvre, Musée  
canadien des droits de la personne, Groupe du patrimoine;

Rina Pantanoly, conseillère juridique.

**Le lundi 10 mars 2008**

*Statistique Canada :*

Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de l.  
statistique du travail;

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique d  
travail.

*(Suite à la page précédente)*





Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, April 7, 2008  
Monday, April 14, 2008  
Monday, April 28, 2008

Le lundi 7 avril 2008  
Le lundi 14 avril 2008  
Le lundi 28 avril 2008

### Issue No. 4

### Fascicule n° 4

#### First meeting on:

Bill C-280, An Act to Amend  
the Immigration and Refugee Protection Act  
(coming into force of sections 110, 111 and 171)

and

#### First meeting on:

Bill S-218, An Act to amend the Immigration  
and Refugee Protection Act and to enact certain other  
measures, in order to provide assistance and protection  
to victims of human trafficking

and

Future business of the committee (in camera)

#### Première réunion concernant :

Le projet de loi C-280, Loi modifiant  
la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés  
(l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171)

et

#### Première réunion concernant :

Le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration et la protection des réfugiés et édictant  
certaines autres mesures afin de fournir aide et protection  
aux victimes du trafic de personnes

et

Travaux futurs du comité (à huis clos)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Goldstein	Oliver
* Hervieux-Payette, P.C.	Poy
(or Tardif)	Trenholme Counsell
Jaffer	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Goldstein (*April 2, 2008*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*April 24, 2008*).

The name of the Honourable Senator Trenholme Counsell substituted for that of the Honourable Senator Munson (*April 28, 2008*).

The name of the Honourable Senator Goldstein substituted for that of the Honourable Senator Lovelace Nicholas (*April 28, 2008*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Goldstein	Oliver
* Hervieux-Payette, C.P.	Poy
(ou Tardif)	Trenholme Counsell
Jaffer	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Goldstein (*le 2 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 24 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Trenholme Counsell est substitué à celui de l'honorable sénateur Munson (*le 28 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Goldstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas (*le 28 avril 2008*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 4, 2008:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Goldstein, seconded by the Honourable Senator Campbell, for the second reading of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Goldstein moved, seconded by the Honourable Senator Milne, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 5, 2008:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Phalen, seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Grafstein, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 4 mars 2008 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Goldstein, appuyée par l'honorable sénateur Campbell, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Goldstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Milne, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 mars 2008 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Phalen, appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Grafstein, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 7, 2008  
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 5:03 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson and Oliver (5).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee discussed a draft agenda (future business).

It was moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to extend the scope of its current order of reference on employment equity to include examination of labour market outcomes for minority groups in the private sector.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved that the chair be authorized to seek permission from the Senate to examine the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on the issue of the sexual exploitation of persons, with particular emphasis on children, including questions of trafficking in children, prostitution, sex tourism, pornography, and the sexual exploitation of children on the Internet; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2009 and that the committee retain until October 31, 2009 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:09 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 14, 2008  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:04 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicholas and Munson (4).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 7 avril 2008  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 3, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson et Oliver (5).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine le projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est proposé que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission d'étendre la portée de l'ordre de renvoi portant sur l'équité en matière d'emploi de manière à y inclure l'examen des résultats obtenus par les groupes minoritaires sur le marché du travail, dans le secteur privé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission d'examiner l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, la question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie, et d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet; et

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve jusqu'au 31 octobre 2009 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 avril 2008  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 4, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Jaffer, Lovelace Nicolas et Munson (4).

*Other senators present:* The Honourable Senators Phalen and Stratton (2).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 5, 2008, the committee began its consideration of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

#### WITNESSES:

##### *Senate of Canada:*

The Honourable Gerard A. Phalen, sponsor of the bill;  
Carolyn Hume, Policy Advisor to Senator Phalen.

##### *Citizenship and Immigration Canada:*

Brenna MacNeil, Director, Social Policy and Programs,  
Immigration Branch;  
Robert Mundie, Director, Strategic Priorities Division,  
Strategic Policy Branch.

##### *Health Canada:*

Cindy Moriarty, Director, Bureau of Women's Health and  
Gender Based Analysis.

##### *Canadian Council for Refugees:*

Janet Dench, Executive Director;  
Loly Rico, Chair, Anti-Trafficking Subcommittee.

##### *As an individual (by video conference):*

Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law,  
University of British Columbia.

The chair made an opening statement.

The Honourable Senator Phalen made a statement and,  
together with Ms. Hume, answered questions.

At 5:52 p.m., the committee suspended.

At 5:54 p.m., the committee resumed.

Ms. MacNeil made a statement and, together with  
Mr. Mundie and Ms. Moriarty, answered questions.

At 6:23 p.m., the committee suspended.

At 6:25 p.m., the committee resumed.

Ms. Rico and Ms. Dench each made a statement and,  
together, answered questions.

At 7:08 p.m., the committee suspended.

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Phalen et Stratton (2).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mars 2008, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

#### TÉMOINS :

##### *Sénat du Canada :*

L'honorable Gerard A. Phalen, parrain du projet de loi;  
Carolyn Hume, conseillère en politique pour le sénateur Phalen.

##### *Citoyenneté et Immigration Canada :*

Brenna MacNeil, directrice, Politiques et programmes sociaux,  
Direction générale de l'immigration;  
Robert Mundie, directeur, Division des priorités stratégiques,  
Direction générale des politiques stratégiques.

##### *Santé Canada :*

Cindy Moriarty, directrice, Bureau pour la santé des femmes et  
l'analyse comparative entre les sexes.

##### *Conseil canadien pour les réfugiés :*

Janet Dench, directrice exécutive;  
Loly Rico, présidente, Sous-comité sur la lutte contre la traite  
des êtres humains.

##### *À titre personnel (par vidéoconférence) :*

Benjamin Perrin, professeur adjoint, Faculté de droit,  
Université de la Colombie-Britannique.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Phalen fait une déclaration et, de concert  
avec Mme Hume, répond aux questions.

À 17h 52, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 54, le comité reprend ses travaux.

Mme MacNeil fait une déclaration et, de concert avec  
M. Mundie et Mme Moriarty, répond aux questions.

À 18 h 23, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 25, le comité reprend ses travaux.

Mme Rico et Mme Dench font une déclaration et, ensemble,  
répondent aux questions.

À 19 h 8, le comité suspend ses travaux.



At 7:14 p.m., the committee resumed.

Mr. Perrin made a statement and answered questions.

At 7:47 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 28, 2008  
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Oliver, Poy and Trenholme Counsell (7).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee began its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

WITNESSES:

*Senate of Canada:*

The Honourable Yoine Goldstein, sponsor of the bill.

*House of Commons:*

Nicole Demers, M.P. (Laval).

*Citizenship and Immigration Canada:*

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;

Dick Graham, Acting Director General, Refugees Branch.

*Canada Border Services Agency:*

Susan Kramer, Director, Inland Enforcement.

*Immigration and Refugee Board of Canada:*

Jean Bélanger, Director General, Corporate Planning and Services Branch;

Geoff Zerr, Director, Policy and Procedures;

François Guilbault, Acting Senior General Counsel.

À 19 h 14, le comité reprend ses travaux.

M. Perrin fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 28 avril 2008  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 6, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Oliver, Poy et Trenholme Counsell (7).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

TÉMOINS :

*Sénat du Canada :*

L'honorable Yoine Goldstein, parrain du projet de loi.

*Chambre des communes :*

Nicole Demers, députée (Laval).

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, Politiques stratégiques et programmes;

Dick Graham, directeur général par intérim, Direction générale des réfugiés.

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Susan Kramer, directrice, Exécution de la loi à l'intérieur du Canada.

*Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :*

Jean Bélanger, directeur général, Direction générale de la planification et des services intégrés;

Geoff Zerr, directeur, Politiques et procédures;

François Guilbault, avocat général principal par intérim.

The chair made an opening statement.

The Honourable Senator Goldstein and Ms. Demers, M.P., each made a statement and, together, answered questions.

At 6:16 p.m., the committee suspended.

At 6:19 p.m., the committee resumed.

Ms. Lyon and Ms. Kramer each made a statement and, together with Mr. Graham, answered questions.

At 7:24 p.m., the committee suspended.

At 7:28 p.m., the committee resumed.

Mr. Zerr made a statement and, together with Mr. Bélanger and Mr. Guilbault, answered questions.

At 8:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Goldstein et Mme Demers, députée, font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 16, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 19, le comité reprend ses travaux.

Mme Lyon et Mme Kramer font une déclaration et, de concert avec M. Graham, répondent aux questions.

À 19 h 24, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 28, le comité reprend ses travaux.

M. Zerr fait une déclaration et, de concert avec M. Bélanger et M. Guilbault, répond aux questions.

À 20 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 14, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking, met this day at 5:04 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[English]

**The Chair:** Honourable senators, today we are studying Bill S-218. We have, as our first witness, the sponsor of the bill, the Honourable Gerald Phalen. We are very pleased that you are available to speak to your bill this evening. Senator Phalen, the floor is yours to make any opening statements with respect to Bill S-218, and then we will be asking questions.

**Hon. Gerard A. Phalen, sponsor of the bill:** Thank you, chair, and good afternoon. It is my pleasure today to appear before you on the subject of the Bill S-218, which amends the Immigration and Refugee Protection Act and provides other assistance and protection to victims of human trafficking.

In October of 2005, Parliament passed Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code regarding trafficking in persons. This legislation allowed Canada to meet its commitments to criminalize trafficking in persons under the United Nations' Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. At that time, I spoke strongly in support of Bill C-49 but also pointed out that the next step needed was to ensure a victim-centred approach.

In March 2006, The Future Group undertook an extensive international study on the treatment of human trafficking victims, and their opinion was that Canada had systematically failed to comply with its obligations under the UN protocol. In February 2007, when still no legislation had been put forward by the government in support of victims, I brought forward Bill S-222, which died on the Order Paper when the election was called.

Since the passage of Bill C-49, which criminalized trafficking in persons, the government has made a number of positive changes in respect of victims of trafficking, including lengthening the period of reflection given to victims and introducing legislation eliminating the infamous stripper visas. I commend the government on these actions, but I continue to believe that a more comprehensive, victim-centred approach is necessary. Therefore, in October 2007, I tabled Bill S-218, the legislation before us today.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 14 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes, se réunit aujourd'hui à 17 h 4 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le projet de loi S-218. Nous accueillons, comme premier témoin, le parrain du projet de loi, l'honorable Gerard Phalen. Nous sommes très heureux que vous soyez des nôtres ce soir pour nous entretenir de votre projet de loi. Sénateur Phalen, vous avez la parole pour nous faire vos remarques liminaires au sujet du projet de loi S-218, après quoi nous aurons des questions à vous poser.

**L'honorable Gerard A. Phalen, parrain du projet de loi :** Merci, madame la présidente, et bonsoir. Je suis très heureux de comparaître devant vous aujourd'hui au sujet du projet de loi S-218, qui modifie la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

En octobre 2005, le Parlement a adopté le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes). Cette loi a permis au Canada de concrétiser son engagement à criminaliser le trafic des personnes en vertu du Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, en particulier des femmes et des enfants. J'avais à l'époque souligné mon fervent appui en faveur du projet de loi C-49 mais souligné également que l'étape suivante requise était de veiller à l'adoption d'une approche axée sur la victime.

En mars 2006, The Future Group a entrepris une étude internationale approfondie sur le traitement des victimes du trafic de personnes, et son opinion était que le Canada avait systématiquement échoué dans l'exécution de ses obligations en vertu du protocole des Nations Unies. En février 2007, aucun projet de loi à l'appui des victimes n'ayant été annoncé par le gouvernement, j'ai déposé le projet de loi S-222, qui est mort au Feuilleton avec le déclenchement des élections.

Depuis l'adoption du projet de loi C-49, criminalisant le trafic de personnes, le gouvernement a apporté un certain nombre de changements positifs à l'égard des victimes de trafic, dont l'allongement de la période de réflexion accordée aux victimes et l'introduction de mesures législatives éliminant les fameux visas pour strip-teaseuses. Je félicite le gouvernement pour ces mesures, mais je continue de croire qu'une approche plus exhaustive et axée sur les victimes s'impose. C'est pourquoi j'ai, en octobre 2007, déposé le projet de loi S-218 que vous avez devant vous aujourd'hui.

The bill has four basic sections. The first section deals with short-term visas. This part of the legislation is very much in line with the current system. It allows victims a 180-day period of reflection during which time they receive, at no cost, health and psychological counselling under the Interim Federal Health Program. This 180-day reflection period is similar to the system in most G8 countries, and it also allows law enforcement time to investigate the case. Bill S-218 also gives victims the right to work or study in Canada during this period. I believe that working and studying will help victims to begin the healing process.

The next section of this proposed legislation deals with what we call the victim protection permit. This is a three-year temporary residency permit. I believe this is one of the most important sections of this bill, because victims would move automatically from the 180-day short-term visa to a three-year permit. The current system of short-term visas and ministerial special permits that might or might not be granted or lengthened and that require the victims to apply time and again simply re-victimizes victims. The last thing these victims need at this point is to have to go regularly to the bureaucrats asking to be allowed to remain in the country.

You also need to know that this proposed three-year victim protection permit gives victims the status of permanent resident for the purpose of health and social programs. If victims remain in Canada under this three-year permit, they will need more than basic health care. They will need legal aid, social housing, language training and more. In Canada, these programs are primarily administered by the provinces, and the most common qualifier is that a person must be a permanent resident. This permit also allows victims to work or study during the three-year period, as well as making victims eligible to apply to become permanent residents and eventually citizens, if they so choose, and of course this permit is on a no-fee basis.

How do victims qualify for this victim protection permit? They qualify if they or their families — and let me stress “or their families” — would suffer hardship, retribution or harm if they were returned to their home country. They qualify if they choose — let me emphasize “if they choose” — to comply with any reasonable request to assist in the investigation or prosecution of their traffickers. Finally, they qualify if immigration officials believe it is otherwise justified in the circumstances. This allows officials the leeway to deal with special circumstances, should that be necessary.

In all my discussions on this proposed legislation, the option of testifying is always the most contentious, and it has been necessary to point out clearly that testifying is optional. I believe that it is nearly impossible for law enforcement to prosecute

Le projet de loi se divise en gros en quatre parties. La première partie traite des visas à court terme. Cette partie du projet de loi cadre assez bien avec l'actuel régime. Il accorderait aux victimes une période de réflexion de 180 jours pendant laquelle elles recevraient, sans frais, des services de santé et de conseils psychologiques en vertu du Programme fédéral de santé intérimaire. Cette période de réflexion de 180 jours est semblable à ce qui est offert dans la plupart des pays du G8 et accorderait par la même occasion aux services de l'ordre le temps de mener leur enquête. Le projet de loi S-218 autorise également les victimes à travailler ou à étudier au Canada pendant cette période. J'estime que le fait de pouvoir travailler et étudier permettra aux victimes d'entamer le processus de guérison.

La partie suivante du projet de loi traite de ce que nous appelons l'autorisation de protection. Il s'agit d'un permis de résidence temporaire de trois ans. Je considère qu'il s'agit de l'une des plus importantes parties du projet de loi, car les victimes passeraient automatiquement du visa à court terme de 180 jours à un permis de trois ans. L'actuel régime de visas à court terme et de permis ministériels spéciaux pouvant ou non être accordés ou prolongés, et exigeant des victimes qu'elles fassent des demandes renouvelées, amène tout simplement la revictimisation. La dernière chose qu'il faut à ces victimes est de devoir régulièrement se présenter devant des bureaucrates pour demander l'autorisation de demeurer au pays.

Il vous faut également savoir que cette autorisation de protection de trois ans proposée confère aux victimes le statut de résident permanent aux fins des programmes de santé et de services sociaux. Si une victime demeure au Canada au titre d'une telle autorisation de protection de trois ans, il lui faudra plus que de simples soins de santé de base. Il lui faudra aide juridique, logement social, formation linguistique et ainsi de suite. Au Canada, ces programmes sont principalement administrés par les provinces et le critère d'admissibilité le plus courant est que la personne soit résidente permanente. Cette autorisation accorde également aux victimes la possibilité de travailler ou d'étudier pendant cette période de trois ans et de demander à devenir résident permanent et éventuellement citoyen, si c'est ce qu'elles souhaitent, et, bien sûr, cette autorisation est gratuite.

Comment une victime peut-elle être admissible à cette autorisation de protection? Elle est admissible si elle-même ou sa famille — et je souligne ici les mots « ou sa famille » — ferait l'objet d'une vengeance ou subirait une contrainte ou tout autre préjudice si l'étranger est renvoyé du Canada. La personne est admissible si elle choisit — et je souligne les mots « si elle choisit » — de se conformer à toute demande raisonnable d'aide dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite visant ses trafiquants. Enfin, elle est admissible si les agents d'immigration estiment que l'autorisation est autrement justifiée dans les circonstances. Cela offre de la marge aux fonctionnaires, le cas échéant, en matière de circonstances spéciales.

Lors de toutes mes discussions au sujet du projet de loi, le choix de fournir un témoignage a toujours été l'élément le plus contesté, et il a été nécessaire de souligner clairement que le fait de témoigner est facultatif. Je considère qu'il est presque



traffickers without testimony of the victims and that victims receive a certain amount of closure by doing so. That is why I have included cooperation with law enforcement as an option.

Why did I choose to make this victim protection permit for a three-year period? In Canada, the most recent statistics show that the length of time it takes for trials for crimes against persons to be completed in superior court is, on average, 367 days. That is just the time necessary for the court proceedings. Then we must consider the time it takes for the criminal investigations. I would like to point out that three years is the term in the United States for a T visa for victims of trafficking.

The next section of this bill that I would like to discuss is the requirement for the Minister of Health to establish a hotline for victims. I feel this is necessary because victims often come from countries where law enforcement is suspect. They are therefore hesitant to approach the police, and they often have difficulty with the language. It is also necessary because victims will need counselling and referral services that local law enforcement may be ill-equipped to provide. Hotlines have proven successful in other countries. For instance, the U.S. hotline took 2,670 calls in 2006, and 20 per cent of them were in a foreign language.

The last section of this bill I would like to deal with is the requirement for the Minister of Health to provide specialized employees within the Department of Health to act as intermediaries for victims with things like immigration, health, legal aid and law enforcement. This section of the bill also requires the minister to provide a public awareness campaign to ensure that community-based people are aware of the rights of victims and the services available to them.

Honourable senators, if this proposed legislation is implemented, how would I see the situation of a victim unfolding ideally? I believe a victim would initially approach someone in the community, perhaps at a women's shelter. Those workers would be aware of the hotline and the rights and services available to victims and would encourage the victim to contact the hotline.

The victim would call the hotline and be put in contact with a specialized worker who would help them navigate the system to obtain their 180-day temporary visa and the interim health program. During this time, law enforcement would investigate, and the victim would begin the healing process.

After the 180-day temporary visa, the victim would move to a three-year visa. During those three years, the victim would learn the language, find employment or training and continue to heal, both physically and psychologically. It is also my hope that many

impossible pour les services d'application de la loi de poursuivre les trafiquants en l'absence de témoignages par les victimes, et les victimes, du fait de participer, peuvent ainsi plus facilement clore l'incident. C'est pourquoi j'ai inclus la collaboration avec les autorités policières comme option.

Pourquoi ai-je choisi une durée de trois ans pour ces autorisations de protection? Au Canada, la plupart des statistiques récentes montrent qu'il faut compter en moyenne 367 jours pour la tenue d'un procès pour crime contre des personnes en cour supérieure. C'est tout simplement le temps qu'il faut pour la procédure judiciaire. Puis il faut compter le temps nécessaire pour mener à bien les enquêtes criminelles. Je soulignerai ici qu'aux États-Unis les visas T pour victimes de trafic sont établis pour trois ans.

La partie suivante du projet de loi dont j'aimerais discuter est l'exigence que le ministre de la Santé crée un service téléphonique d'urgence pour les victimes. J'estime que cela est nécessaire, les victimes étant souvent originaires de pays où l'on se méfie des forces de l'ordre. Les victimes hésitent donc à faire appel à la police et ont souvent du mal à s'exprimer du fait de leur connaissance limitée de la langue. Un tel service téléphonique est d'autre part nécessaire car les victimes auront besoin de services de counseling et d'aiguillage que les services locaux chargés de l'application de la loi ne seront peut-être pas en mesure d'offrir. De telles lignes téléphoniques d'urgence ont livré de bons résultats dans d'autres pays. Par exemple, aux États-Unis, le service téléphonique d'urgence a reçu 2 670 appels en 2006, dont 20 p. 100 en langue étrangère.

La dernière partie du projet de loi dont j'aimerais traiter est l'exigence que le ministre de la Santé mette en place des employés spécialisés au sein du ministère de la Santé pour servir d'intermédiaires pour les victimes en matière d'immigration, de santé, d'aide juridique et de respect de la loi. Cette partie du projet de loi impose également au ministre de mettre en œuvre une campagne de sensibilisation du public pour veiller à ce que les intervenants communautaires soient au courant des droits des victimes et des services à leur disposition.

Honorables sénateurs, si le projet de loi est adopté, comment verrais-je la situation d'une victime évoluer, idéalement? Je pense que la victime aborderait initialement quelqu'un au sein de la communauté, peut-être à un foyer d'accueil pour femmes. Ces travailleurs seraient au courant de la ligne téléphonique d'urgence et des droits et services à la disposition des victimes, et encouragerait la personne à appeler le numéro 1-800.

La victime appellerait le service d'urgence et serait mise en contact avec un travailleur spécialisé qui l'aiderait à naviguer à l'intérieur du système en vue d'obtenir son autorisation temporaire de 180 jours et d'accéder au programme de santé intérimaire. Pendant cette période, les forces policières mèneraient leur enquête et la victime entreprendrait son rétablissement.

À l'expiration du visa temporaire de 180 jours, la victime passerait à un visa de trois ans. Pendant ces trois années, elle apprendrait la langue, se trouverait un emploi ou suivrait une formation et poursuivrait sa guérison, tant physique

victims would choose to participate in the prosecution of their traffickers to ensure that those criminals are punished. At the end of the three-year visa period, I would hope that the victim would now be a contributing member of Canadian society and looking forward to becoming a citizen.

The last thing I would like to take a few minutes to talk about is why I believe legislation versus ministerial guidelines is needed in respect of victims of human trafficking. Victims of trafficking have usually come from countries where the authorities and the legal system are suspect at best, and these victims have been abused and taken advantage of. They need assistance, and it is imperative that such assistance be enshrined in law.

It is not sufficient to leave the rights of victims to the discretion of non-legislative systems like ministerial guidelines. Ministerial guidelines are best suited to handling interpretations of the law or short-term gaps in the system. I believe the rights of victims of trafficking, like the human rights we also enjoy here in Canada, must be enacted in legislation and therefore have the certainty of the rule of law.

In May 2002, Canada signed the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Article 6 of that protocol ensures that domestic legal and administrative systems provide victims with physical and psychological recovery, including housing, counselling, legal, medical and material assistance, as well as employment, education and training opportunities. To address this obligation, the current government has provided victims of trafficking with health and psychological assistance under the Interim Federal Health Program. I congratulate them for that. Now it is time to take the next step and ensure that other legal, financial and educational systems are available to victims. I believe Bill S-218 will do that.

When I first began to look at the situation of victims of trafficking, it was hard not to find examples of situations where victims had been treated more as criminals than as victims. Thankfully, we have continued to see improvement. I believe that in enacting this proposed legislation we will demonstrate in a loud and clear voice our commitment to ensuring that in Canada, victims are treated as victims.

The only other opening remark I would like to make is to say that in the last six months, I have attended conferences and meetings on human trafficking in Vancouver, Montreal and Vienna. Those events have only further reinforced my belief in the necessity of this proposed legislation.

que psychologique. Ce serait également mon espoir que de nombreuses victimes choisiraient de participer à la poursuite de leurs trafiquants afin que ces criminels soient punis. À la fin de la période de trois ans couverte par le visa, mon espoir serait que la victime soit devenue un membre à part entière de la société canadienne, en l'attente d'accéder à la citoyenneté.

La dernière chose que j'aimerais faire c'est prendre quelques instants pour expliquer pourquoi je pense qu'il nous faut, à l'égard des victimes de trafic de personnes, des lois plutôt que des lignes directrices ministérielles. Les victimes proviennent souvent de pays où les autorités et l'appareil judiciaire sont, au mieux, suspects, et ces victimes sont des personnes qui ont été abusées et dont on a profité. Elles ont besoin d'aide et il est impératif que cette aide soit prévue dans la loi.

Il ne suffit pas de laisser les droits des victimes à la discrétion de mécanismes non législatifs comme des instructions ministérielles. En effet, les instructions ministérielles conviennent mieux à l'établissement d'interprétations de la loi ou au règlement de lacunes à court terme à l'intérieur du système. J'estime que les droits des victimes du trafic de personnes doivent, tout comme c'est le cas des droits de la personne dont nous jouissons ici au Canada, être énoncés dans la loi et reposer ainsi sur la certitude assurée par la règle de droit.

En mai 2002, le Canada a signé le Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, en particulier des femmes et des enfants. L'article 6 de ce protocole exige que les procédures judiciaires et administratives nationales offrent aux victimes des mesures en vue d'assurer leur rétablissement physique et psychologique, y compris en leur fournissant logement, counseling, aide juridique, assistance médicale et matérielle ainsi que possibilités d'emploi, d'éducation et de formation. Pour s'acquitter de cette obligation, l'actuel gouvernement offre aux victimes de l'aide médicale et psychologique en vertu du Programme fédéral de santé intérimaire. Je l'en félicite. Le moment est maintenant venu de franchir le pas suivant et de veiller à ce que les autres régimes juridiques, financiers et éducatifs soient à la disposition des victimes. Je pense que le projet de loi S-218 permettra de faire cela.

Lorsque j'ai commencé à examiner la situation des victimes du trafic de personnes, il était difficile de ne pas trouver d'exemples de situations dans lesquelles les victimes avaient été traitées davantage comme des criminels que comme des victimes. Fort heureusement, nous avons continué de voir les choses s'améliorer sur ce plan. Je crois que l'adoption du projet de loi exprimerait haut et fort notre engagement à veiller à ce qu'au Canada les victimes soient traitées en tant que telles.

La seule autre chose que j'aimerais mentionner dans le cadre de cette déclaration liminaire est qu'au cours des six derniers mois j'ai assisté à des conférences et réunions portant sur le trafic de personnes à Vancouver, à Montréal et à Vienne. Ces événements n'ont fait que renforcer encore ma croyance en la nécessité d'adopter le projet de loi.



**The Chair:** Thank you, Senator Phalen. I neglected to point out that you have someone with you. Perhaps you would like to introduce her. Would she like to make any statement?

**Senator Phalen:** The person with me is Carolyn Hume, and she will not be making a statement.

**The Chair:** I have two points for clarification. Could you tell me why you used the term "human trafficking," when it would appear that there is international consensus to use the term "trafficking in persons"?

**Senator Phalen:** I am sorry; I did not see a difference between the two terms. My terminology was always "trafficking in persons."

**The Chair:** Also, it has been brought to my attention that in the French version you have *trafic de personnes* and the normal, recognized terminology would be *traite des personnes*. There was no reason for that?

**Senator Phalen:** No.

**The Chair:** Could I take that to be an error we could correct?

**Senator Phalen:** I am sorry, I speak only English, and I have no idea what that interpretation would be.

**The Chair:** If we saw fit to make those amendments, you would have no objections?

**Senator Phalen:** Okay, thank you.

**Senator Jaffer:** Senator Phalen, further to what the chair said, you have no issue with changing to both the English term normally used and the French. You have no issue with us amending that; is that correct?

**Senator Phalen:** Yes.

**Senator Jaffer:** In its 2007 report, the House of Commons Standing Committee on the Status of Women recognized the need for and made recommendations regarding collecting data on the scope of trafficking in persons. What has been your experience in trying to access statistical data on this problem?

**Senator Phalen:** I believe the problem is serious. I think that data is lacking. The RCMP suggest that there are 800 victims of trafficking in Canada, while the non-governmental organizations, NGOs, suggest that the number could be as high as 16,000. That is quite a difference.

Also, the RCMP said that only one in ten of these victims reports the crime. I have seen that statistic only once and cannot find any more information on it.

Finally, all along, up to now, we have used the figure that this whole trafficking scene is bringing in probably \$9.5 billion a year for criminals. It is profitable for them. However, I heard

**La présidente :** Merci, sénateur Phalen. J'ai omis de mentionner que vous êtes ici accompagné de quelqu'un, et vous aimeriez peut-être nous présenter cette personne. Désire-t-elle faire quelque déclaration?

**Le sénateur Phalen :** La personne qui m'accompagne est Carolyn Hume, et elle ne va pas faire de déclaration.

**La présidente :** J'aimerais vous demander deux éclaircissements. Pourriez-vous me dire pourquoi vous avez employé l'expression « human trafficking » alors qu'il semble que l'expression « trafficking in persons » jouisse d'un consensus international »?

**Le sénateur Phalen :** Toutes mes excuses; je n'avais pas relevé de différence entre les deux termes. L'expression que j'ai toujours utilisée est « trafficking in persons ».

**La présidente :** Il a par ailleurs été porté à mon attention que, dans la version française, vous avez « trafic de personnes » et que, selon la terminologie habituelle reconnue, il faudrait plutôt parler de « traite des personnes ». Il n'y a pas de raison à cela?

**Le sénateur Phalen :** Non.

**La présidente :** Dois-je en déduire qu'il s'agit d'une erreur que nous pourrions corriger?

**Le sénateur Phalen :** Je ne parle malheureusement que l'anglais et je n'ai aucune idée de ce que serait l'interprétation.

**La présidente :** Si nous jugions opportun d'apporter de tels changements, vous n'y auriez pas d'objection?

**Le sénateur Phalen :** C'est bien. Merci.

**Le sénateur Jaffer :** Sénateur Phalen, pour pousser plus loin ce qu'a dit la présidente, vous n'auriez aucune objection à ce que nous apportions des changements afin d'employer tant en anglais qu'en français les termes normalement utilisés. Vous ne vous opposez pas à ce que nous modifiions ainsi le texte, n'est-ce pas?

**Le sénateur Phalen :** C'est bien cela.

**Le sénateur Jaffer :** Dans son rapport de 2007, le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a reconnu la nécessité de la collecte de données sur l'envergure du problème de la traite des personnes et a fait des recommandations en ce sens. Quelle a été votre expérience en matière d'accès à des données statistiques concernant ce problème?

**Le sénateur Phalen :** Je crois que le problème est grave. Je trouve que les données font défaut. La GRC a laissé entendre qu'il se trouve au Canada environ 800 victimes du trafic de personnes, alors que les ONG, les organisations non gouvernementales, disent que leur nombre pourrait être aussi élevé que 16 000. Il y a là toute une différence.

La GRC a également dit que seule une victime sur dix déclare aux autorités ce qui lui est arrivé. Je n'ai vu cette statistique qu'une seule fois et je n'ai pas réussi à trouver d'autres informations à ce sujet.

Enfin, nous avons, depuis le début et jusqu'à aujourd'hui, utilisé comme chiffre de ce que représente toute cette activité pour les trafiquants le montant de 9,5 milliards de dollars par an. C'est

something quite different in Vienna. I heard that the figure is now \$30 billion. That is three times the statistics I get from any source in Canada, which is quite a difference. There is quite a gap when trying to determine how serious this problem is. I suggest that \$30 billion would probably put it as the top criminal activity in the world. It consisted of drugs, arms and trafficking, I think in that order. However, from \$9.5 billion to \$30 billion, I would suggest we have taken a huge jump, and it may be number 1.

**Senator Jaffer:** I read the bill and your presentation today. You speak about providing the victims with health care, social programs, legal aid and language training. It is my understanding that these are under provincial jurisdiction. Would we be stepping on provincial jurisdiction to have this in the bill?

**Senator Phalen:** I am not suggesting or instructing the provinces to do anything. We tried to get around the problem by making the victims permanent residents, so that they would be able to get that assistance. One of the major provincial qualifiers for social programs is that the person is a resident of the country, which is why we did that. I think that should answer your question.

**Senator Jaffer:** I understand that the most contentious issue in your bill is for the victim, the person who has been trafficked, to cooperate with the law enforcement authorities. Can you tell us what the current position of the Government of Canada is and how the other G8 countries are dealing with this matter?

**Senator Phalen:** In the last few days I did some checking on that, because this is the most contentious issue I ran across in this proposed legislation. What I read in the current law is that Canada requires a person to assist the authorities before it will open up the programs to that victim. That is in line with most of the G8 countries. They make that requirement. It is not an option; it is a requirement.

When I first introduced this bill, I said that victims must cooperate, and I said that they must cooperate because that is what the law said, as I understood it. I may be incorrect. As I understood it, the law said that victims must cooperate. The first bill I introduced, Bill S-222, said "must."

I have had a hard time on this issue, which is very contentious. At a conference in Vancouver I was told quite pointedly that it is not correct: victims should not be forced to cooperate in order to get these benefits.

When I introduced Bill S-218, I made cooperation with law enforcement authorities an option. It was the same wording only it was optional. That is the difference.

une activité qui est profitable pour eux. Cependant, j'ai entendu quelque chose de très différent à Vienne. J'y ai entendu que ce chiffre serait maintenant de 30 milliards de dollars, soit trois fois le montant que nous livrent nos sources ici au Canada, ce qui est toute une différence. Il s'agit là d'un écart considérable alors que nous tentons de déterminer la véritable envergure du problème. À 30 milliards de dollars, cela en ferait sans doute l'activité criminelle la plus payante au monde. Cela engloberait le trafic de drogues, d'armes et de personnes, dans cet ordre-là, je pense. Mais si cela est passé de 9,5 à 30 milliards de dollars, alors il y a eu tout un bond, et la traite de personnes se classe peut-être maintenant au premier rang.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai lu le projet de loi et le texte de votre déclaration d'aujourd'hui. Vous parlez d'offrir aux victimes soins de santé, programmes sociaux, aide juridique et formation linguistique. D'après ce que j'en sais, ce sont là des éléments qui relèvent des provinces. N'empiéterions-nous pas sur la compétence des provinces en inscrivant cela dans le projet de loi?

**Le sénateur Phalen :** Je ne recommande ni n'impose aux provinces de faire quoi que ce soit. Nous avons essayé de contourner le problème en faisant des victimes des résidents permanents, afin qu'elles puissent obtenir cette aide. L'un des principaux critères d'admissibilité aux programmes sociaux des provinces est que le demandeur soit un résident du pays, et c'est pourquoi nous avons rédigé le projet de loi comme nous l'avons fait. Cela répond sans doute à votre question.

**Le sénateur Jaffer :** Je crois comprendre que l'élément le plus contesté dans votre projet de loi est que la victime, la personne dont on a fait le trafic, collabore avec les forces policières. Pouvez-vous nous dire quelle est l'actuelle position du gouvernement et ce que font les autres pays membres du G8 en la matière?

**Le sénateur Phalen :** J'ai fait un certain nombre de vérifications là-dessus au cours des derniers jours, car il s'agit de l'élément le plus litigieux du projet de loi. Ce que j'ai lu dans l'actuelle loi est que le Canada exige de la personne qu'elle aide les autorités avant de pouvoir bénéficier des différents programmes. Cela correspond à la pratique dans la plupart des pays du G8. Ils en font une exigence. Ce n'est pas facultatif; c'est une exigence.

Lorsque j'ai la première fois déposé le projet de loi, j'ai dit que les victimes devaient collaborer, et j'ai dit qu'elles devaient collaborer parce que c'était ce que disait la loi, d'après mon interprétation. Peut-être que j'ai tort. D'après ce que j'avais compris, la loi disait que les victimes devaient collaborer. Le premier projet de loi que j'ai déposé, le projet de loi S-222, disait « doit ».

Cet aspect m'a posé beaucoup de difficultés car il est très contesté. Lors d'une conférence à Vancouver on m'a dit de manière très significative que ce n'est pas bien : que les victimes ne devraient pas être obligées de collaborer pour pouvoir bénéficier des différents programmes.

Lorsque j'ai déposé le projet de loi S-218, j'ai rendu facultative la collaboration avec les autorités. J'ai repris le même libellé, mais la chose est maintenant facultative. Voilà quelle est la différence.



**Senator Jaffer:** I understand there are already regulations dealing with what you have in this bill. Why do you feel that this needs to become law? Most of it is already in regulations.

**Senator Phalen:** I guess because I do not believe in regulations. I do not believe that regulations carry the weight of law. With regulations, sometimes a person has to keep going back to get an increase. For instance, if you wanted to go farther than 180 days, you would have to reapply. That situation is quite possible, because, as I said, on average, the court takes 367 days to try these crimes, so 180 days simply would not cut it if you were in a legal situation. You would have to keep going back to get extensions. I do not believe in regulations taking the place of law. I think law has more effect.

**Senator Munson:** How can we be sure that we are dealing with genuine victims of trafficking and not simply migrant workers or, even worse, dishonest people trying to take advantage of this victim protection program?

**Senator Phalen:** It could be, but I think there are other people, rather than someone coming into the country to prostitute himself or herself, and that is happening. When people come into the country to prostitute themselves, sometimes the criminal element gets a hold of them and takes over. Those people then become victims. They should not be treated as criminals. For instance, they should not be charged for prostitution; they should be treated as victims, not criminals.

There are other situation as well. More than people coming into the country just to prostitute themselves, people apply for jobs here from different countries. I gave you some situations in my first speech. For example, a young girl, a college graduate, applied for a nanny position in Canada through an organization in her country. When she got to Canada, there was no job, no such a thing as a nanny position. These people grabbed hold of her, took her identification and her passport and everything.

**Senator Munson:** In your opening remarks you spoke in favour of victims testifying in a case. What are the advantages to that, and would it be mandatory or optional for these victims?

**Senator Phalen:** It is optional. I think I explained that. When I first introduced the bill it said "must," because that was the law. I changed that to "optional." I changed it because across the country I heard that people felt that "must" was too strong, that cooperating with the authorities or testifying should be optional.

**Senator Munson:** I am startled at the discrepancy in the figures for the number of victims; you mentioned 800 and then 16,000. That is a major difference. Surely, in this day and age and with statistics, we should have a better appreciation of the data.

**Le sénateur Jaffer :** Je crois comprendre qu'il existe déjà des règlements qui traitent de ce que vous proposez dans le projet de loi. Pourquoi estimez-vous qu'il faille que cela ait force de loi? La plupart de ces questions sont déjà couvertes par des règlements.

**Le sénateur Phalen :** J'imagine que c'est parce que je ne fais pas confiance aux règlements. Je ne pense pas que les règlements aient le même poids que les lois. Dans le cas de règlements, la personne doit parfois retourner à répétition pour obtenir une prolongation. Par exemple, si vous voulez dépasser les 180 jours, vous devez faire une nouvelle demande. Cette situation est tout à fait possible car, comme je l'ai dit, il faut en moyenne à la cour 367 jours pour traiter de ces affaires, alors 180 jours ne suffiront tout simplement pas s'il va y avoir un procès. Il vous faudrait sans cesse retourner demander une prolongation. Je ne pense pas que des règlements puissent remplacer une loi. Je pense que les lois ont plus de poids.

**Le sénateur Munson :** Comment pouvons-nous nous assurer qu'il s'agit bien de véritables victimes de trafic de personnes et pas tout simplement de travailleurs migrants ou, pire encore, de gens malhonnêtes qui veulent tout simplement profiter de ce programme de protection des victimes?

**Le sénateur Phalen :** Ce risque existe, mais je pense qu'il y a d'autres gens aussi, par opposition à la personne qui vient au pays pour se prostituer, et cela existe. Lorsqu'une personne vient au pays pour se prostituer, il arrive que le milieu criminel la rattrape et la tienne. Cette personne devient alors victime. Elle ne devrait pas être traitée en tant que criminel. Par exemple, elle ne devrait pas être accusée de prostitution; elle devrait être traitée comme une victime, et non pas comme un criminel.

Il existe d'autres situations encore. Il n'y a pas que des personnes qui viennent ici pour se prostituer; il y a des gens dans différents pays qui sont à la recherche d'emplois ici. Je vous ai cité des exemples dans mon premier discours. Par exemple, une jeune fille, diplômée collégiale, avait demandé un poste de bonne d'enfants au Canada par l'intermédiaire d'une organisation dans son pays. Lorsqu'elle est arrivée au Canada, il n'y avait pas d'emploi, pas de poste de bonne d'enfants. La jeune fille a été prise en otage, on lui a enlevé ses papiers d'identité, son passeport et tout le reste.

**Le sénateur Munson :** Dans vos remarques liminaires, vous avez parlé en faveur du témoignage par les victimes lors de procès. Quels sont les avantages à cela, et serait-ce obligatoire ou facultatif pour ces victimes?

**Le sénateur Phalen :** C'est facultatif. Je pense avoir expliqué cela. Lorsque j'ai la première fois déposé le projet de loi, le texte disait « doit », parce que c'était la loi. J'ai modifié le texte pour que cela soit « facultatif ». Je l'ai modifié parce que, partout au pays, les gens m'ont dit qu'ils trouvaient que « doit » était trop fort, et que la collaboration avec les autorités ou le fait de témoigner devrait être facultatif.

**Le sénateur Munson :** Je n'en reviens pas des écarts dans les chiffres concernant le nombre des victimes : vous avez mentionné 800, puis 16 000. Il y a là toute une différence. Il me semble qu'à l'époque où nous vivons et avec tout le travail statistique qui se fait il devrait être possible de mieux cerner les données.

**Senator Phalen:** I believe there are a number of reasons for that discrepancy. I do not think that the RCMP really knows the figure, because these people are not going to the RCMP. Because of the situations in the countries where they came from, they do not trust law enforcement. They are talking more to NGOs and front-line social workers. The NGOs and front-line social workers tell us that there could be as many as 16,000, which is quite a difference. It points out a major problem because, if the RCMP really do not know how many of these people are in the country, it is hard to deal with the situation.

How do you get victims to go to the RCMP and report their traffickers? That is what we are trying to do with this proposed legislation. We want to set up a hotline that victims can call. Then they will get an explanation of what services are available to them, and it will ease the move towards the police, because that is what they are afraid of.

**Senator Munson:** Some concern has been expressed in the Senate that clause 8, which calls for the establishment of the hotline, is akin to micromanaging and the ministry calling for the Minister of Health to do that.

**Senator Phalen:** It may be. I do not know if I could argue that. I believe it takes a little bit of micromanaging to get a bill in place, so I am willing to try it. That is the only thing I can say in respect of micromanaging.

**Senator Munson:** How would you see that public service campaign unfolding? Who do you see as targets for the campaign?

**Senator Phalen:** The campaign would target not only the victims but also community-based NGOs and front-line workers. Those workers would bring the victims up to date on what is available under the system or under the law, and then hopefully have them report their problem to the hotline.

**Senator Munson:** On a personal level, when you decided to do this, Senator Phalen, what motivated you? What troubled you such that you wanted to add something to the existing system? Some would say a lot of this is already in place. You talked about gaps.

**Senator Phalen:** I have no hands-on experience on this issue, none. I am not a front-line worker. I did not belong to any of these organizations.

When I spoke to Bill C-49, I did some research. The more I read, the more problematic it became for me. I thought this was a very serious situation, one that needed some help. I did further research, read most of the reports that were available and drew conclusions on how we might be able to make an improvement in that situation. That is simply it.

**Le sénateur Phalen :** Je pense qu'il y a plusieurs raisons à ces divergences. Je ne crois pas que la GRC connaisse véritablement le chiffre, car ces personnes ne font pas appel à la GRC. Du fait de la situation qui existe dans leur pays d'origine, ces personnes ne font pas confiance à la police. Elles ont plutôt tendance à faire appel à des ONG et des travailleurs sociaux de première ligne. Les ONG et les travailleurs sociaux de première ligne nous disent qu'il pourrait y avoir jusqu'à 16 000 victimes, ce qui est tout à fait autre chose. Cela témoigne d'un énorme problème car, si la GRC ne sait vraiment pas combien de victimes sont sur notre territoire, alors il est difficile de traiter du problème.

Comment obtenir que les victimes fassent appel à la GRC et dénoncent leurs trafiquants? C'est ce que nous tentons de faire avec le projet de loi. Nous voulons obtenir l'établissement d'une ligne téléphonique d'urgence à laquelle puissent recourir les victimes. On pourrait ainsi leur expliquer quels services sont à leur disposition et cela facilitera leur recours à la police, car c'est d'elle que ces personnes ont peur.

**Le sénateur Munson :** Au Sénat, d'aucuns disent que l'article 8, qui demande la création de la ligne téléphonique d'urgence, revient à faire de la microgestion et s'inquiètent de ce que le ministre de la Santé soit appelé à faire cela.

**Le sénateur Phalen :** C'est peut-être bien le cas. J'ignore si je pourrais contrer cet argument. Je pense que la mise en place d'un projet de loi requiert un peu de microgestion, alors je suis prêt à tenter la chose. C'est tout ce que je peux dire au sujet de l'aspect microgestion.

**Le sénateur Munson :** Comment verriez-vous se dérouler cette campagne de service public? Quelles seraient les cibles de la campagne?

**Le sénateur Phalen :** La campagne ciblerait non seulement les victimes mais également les ONG communautaires et les travailleurs de première ligne. Ces travailleurs mettraient les victimes au courant de ce qui est disponible en vertu du régime ou en vertu de la loi, pour ensuite, c'est à espérer, les amener à utiliser la ligne d'urgence pour rapporter leur problème.

**Le sénateur Munson :** Au niveau personnel, sénateur Phalen, lorsque vous avez décidé de faire ceci, qu'est-ce qui vous a motivé? Qu'est-ce qui vous a troublé à un point tel que vous avez voulu ajouter quelque chose au système existant? D'aucuns diraient que beaucoup de ce que vous recommandez est déjà en place. Vous avez parlé de failles.

**Le sénateur Phalen :** Je n'ai aucune expérience directe de la question, absolument aucune. Je ne suis pas travailleur de première ligne. Je n'ai été membre d'aucune de ces organisations.

Lorsque je suis intervenu au sujet du projet de loi C-49, j'ai fait un peu de recherche. Plus je me suis renseigné et plus la chose est devenue un problème pour moi. Je me suis fait la réflexion qu'il s'agissait d'une situation très grave et qui méritait une certaine aide. J'ai poussé plus loin ma recherche, et lu la plupart des rapports qui étaient disponibles et en ai tiré des conclusions sur la façon dont nous pourrions peut-être améliorer les choses. Voilà tout.



**Senator Lovelace Nicholas:** I assume some of these victims fear for their lives from the people who are trafficking them. What is being done to protect these victims?

**Senator Phalen:** That is a real fear, and it is one reason why the RCMP are not seeing many of these victims reporting that they have been victimized. There is no question that they are afraid. Their passports have been taken from them and they are facing deportation.

In all the reading and research I did on this, every instance said that these people had fear. In some countries, not Canada, mothers would not allow their children to go to school for fear that they would be abducted and sold into sexual servitude. Are they fearful? Yes.

**Senator Lovelace Nicholas:** Is anything being done to protect these victims?

**Senator Phalen:** It is an odd situation. How do you protect the victim when you do not know who the victim is? That is what is happening. The police do not know. They are talking about 800 people, but the victims are not going to the police, so how do you protect them? In my opinion, the answer to that question is to enact bills such as this and put protections in the law and treat these people as victims and not as criminals.

**Senator Lovelace Nicholas:** In debate in the Senate, Senator Andreychuk stated that \$6 million per year was allocated. Can you tell me more about this funding and how it is being used?

**Senator Phalen:** I am sorry; I do not know about that funding. I cannot answer that.

**Senator Stratton:** I am a relative newcomer to this area, although I know people who are deeply involved in it. According to the Canadian Council for Refugees, trafficking involves the exploitation of people, often through forced labour, for example sex work, domestic work in restaurants or in factories, and exploiting vulnerable women and children in particular. Is that your definition?

**Senator Phalen:** Yes.

**Senator Stratton:** Precisely that?

**Senator Phalen:** Yes.

**Senator Stratton:** You are talking about opening up a hotline and trying to encourage people to come forward by enacting this bill. I guess one of the biggest concerns you would have is someone getting on the telephone from wherever they are. Are you talking about a 1-800 number just in Canada?

**Senator Phalen:** Yes.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Je devine que certaines de ces victimes craignent pour leur vie aux mains des trafiquants. Que fait-on pour protéger ces victimes?

**Le sénateur Phalen :** Il s'agit là d'une crainte très réelle, et c'est l'une des raisons pour lesquelles la GRC ne voit pas un afflux de personnes venant déclarer qu'elles ont été victimes de la traite de personnes. Il n'y a aucun doute que ces victimes ont peur. On leur a enlevé leur passeport et elles risquent l'expulsion.

Dans toutes les lectures et toutes les recherches que j'ai faites en la matière, il a partout été dit que ces personnes étaient habitées par la peur. Dans certains pays, mais pas au Canada, les mères ne laissent pas leurs enfants aller à l'école de peur qu'ils se fassent enlever pour être vendus comme esclaves sexuels. Ces personnes ont-elles peur? Oui.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Fait-on quelque chose pour protéger ces victimes?

**Le sénateur Phalen :** C'est une drôle de situation. Comment faire pour protéger la victime alors que vous ne savez pas qui est la victime? Voilà ce qui se passe. La police n'est pas au courant. On parle de 800 personnes, mais les victimes ne s'adressent pas à la police, alors comment faire pour les protéger? À mon avis, la réponse à cette question est d'adopter des projets de loi comme celui dont vous êtes saisis, d'inscrire des mécanismes de protection dans la loi et de traiter ces personnes comme des victimes et non pas comme des criminels.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Lors du débat au Sénat, le sénateur Andreychuk a déclaré que 6 millions de dollars par année étaient alloués. Pourriez-vous m'en dire un peu plus long sur ce financement et la façon dont cet argent est utilisé?

**Le sénateur Phalen :** Je regrette, mais je ne suis pas au courant de ce financement. Je ne peux pas répondre.

**Le sénateur Stratton :** Je suis plutôt un nouveau venu dans ce domaine, mais je connais des gens qui y sont très engagés. D'après le Conseil canadien pour les réfugiés, le trafic de personnes suppose leur exploitation, souvent par le biais du travail forcé, par exemple dans l'industrie du sexe, dans le travail de domestique, dans des restaurants ou des usines, et ce sont surtout les femmes et les enfants vulnérables que l'on exploite. Est-ce là votre définition?

**Le sénateur Phalen :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Précisément celle-là?

**Le sénateur Phalen :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Vous parlez d'établir une ligne téléphonique d'urgence et d'essayer d'encourager les gens à se présenter aux autorités avec l'adoption du projet de loi. J' imagine que l'une des plus grosses préoccupations serait que les gens téléphonent d'où qu'ils se trouvent. Envisagez-vous un numéro 1-800 qui soit limité au Canada?

**Le sénateur Phalen :** Oui.

**Senator Stratton:** Someone could come into the country illegally, get on the hotline and state that they are a victim of human trafficking. How would you go about substantiating that that person was indeed a victim of human trafficking?

**Senator Phalen:** That is what the 180 days is all about. It gives the RCMP time to investigate that person. Let us say this bill was introduced and this system was set up. What would happen? Victims might come forward, but someone else might come forward, too — someone working in these clubs, or a prostitute. That person might look at this program and say, "That is a good program. I would like to get into that, but I do not qualify because I am not a victim. Who cares; I will apply anyway."

At that point, it is up to the RCMP to flush that person out. The person has a reflection period of 180 days. The RCMP can flush that person out and see whether or not he or she has in fact been victimized.

**Senator Stratton:** My concern is that this is an ideal way to smuggle people. You charge them so many thousands of dollars, bring them into the country and give them the 1-800 number and a story. That, I think, must be a real concern.

**Senator Phalen:** I am not quite sure I follow you.

**Senator Stratton:** There is human smuggling right now. You bring people into a country. That is how human trafficking happens. You get them to work in the sex trade or as domestic workers. In this case, like the boat people, you can bring people into the country illegally, give them the 1-800 number and tell them to phone. These people could be Russian or Chinese.

**Senator Phalen:** They probably are.

**Senator Stratton:** That is my point. How would a worker on the 1-800 number have the ability to respond to people in the language of their choice? They cannot speak English. They could be Mexican, Spanish, whatever. How do you respond to someone who cannot speak the language?

**Senator Phalen:** There is a whole system there. If you bring people into the country illegally, do they have a passport? If not, they will have a serious problem. They will certainly not report themselves.

**Senator Stratton:** They claim to be trafficking victims and that they have been used for prostitution, for example, if they are women.

**Senator Phalen:** I was suggesting that at that point, when people come into the country, whether they come in to prostitute themselves or for whatever reason, when the criminal element takes them over, it is at that point that they become victims.

**Le sénateur Stratton :** Une personne pourrait entrer au pays illégalement, appeler le service téléphonique d'urgence et déclarer être victime de la traite de personnes. Comment s'y prendrait-on pour déterminer si la personne est bel et bien victime du trafic de personnes?

**Le sénateur Phalen :** C'est là tout l'objet des 180 jours. Cela donne à la GRC le temps de faire enquête. Admettons que le projet de loi est adopté et que ce système est mis en place. Que se passerait-il? Des victimes pourraient se présenter aux autorités, mais quelqu'un d'autre pourrait le faire aussi — une personne travaillant dans ces clubs, ou une prostituée. Cette personne pourrait regarder le programme et dire « C'est un bon programme. J'aimerais en bénéficier, mais je ne suis pas admissible car je ne suis pas victime. Peu importe, je vais malgré tout faire une demande ».

À ce stade-là, c'est à la GRC qu'il revient de faire le tri. L'intéressé a une période de réflexion de 180 jours. La GRC pourra lui forcer la main pour déterminer s'il ou elle a véritablement été victime.

**Le sénateur Stratton :** Mon souci est qu'il s'agit là d'un mécanisme idéal pour introduire des clandestins. Vous leur prenez x milliers de dollars, vous les faites entrer au pays et vous leur donnez le numéro 1-800 et une histoire. Il me semble que ce devrait être là une réelle préoccupation.

**Le sénateur Phalen :** Je ne suis pas certain de vous suivre.

**Le sénateur Stratton :** Il se fait à l'heure actuelle du passage de clandestins. Vous faites entrer des gens au pays. C'est comme cela que fonctionne le trafic de personnes. Vous les faites travailler dans l'industrie du sexe ou comme domestiques. Dans ce cas-ci, comme avec les réfugiés de la mer, vous faites entrer des gens illégalement au pays, vous leur donnez le numéro 1-800 et vous leur dites de le composer. Ces personnes pourraient être des Russes ou des Chinois.

**Le sénateur Phalen :** Elles le sont sans doute.

**Le sénateur Stratton :** Justement. Comment la personne qui travaille au service 1-800 pourrait-elle être en mesure de répondre aux gens dans la langue de leur choix? Ces personnes ne parlent pas anglais. Ce pourrait être des Mexicains, des Espagnols ou autre. Comment répondez-vous à quelqu'un qui ne parle pas la langue?

**Le sénateur Phalen :** Il y a là tout un système. Si vous faites entrer illégalement au pays des personnes, celles-ci ont-elles un passeport? Si elles n'en ont pas, elles vont avoir un sérieux problème. Elles ne vont certainement pas s'autodéclarer.

**Le sénateur Stratton :** Elles prétendent être victimes de la traite de personnes, et, si ce sont des femmes, elles vont dire qu'elles ont été utilisées comme prostituées, par exemple.

**Le sénateur Phalen :** Ce que je disais est qu'à ce stade-là, lorsque des personnes entrent au pays, qu'elles viennent ici pour se prostituer ou pour quelque autre raison, dès lors que le milieu du crime s'accapare d'elles, c'est à partir de ce moment-là qu'elles



Are you saying that these people are not really victims, that they come into the country and then say they are victims?

**Senator Stratton:** Yes. They are buying their way in.

**Senator Phalen:** It is up to the RCMP then to investigate that situation.

**Senator Stratton:** Are you not afraid of overload?

**Senator Phalen:** You will get these people regardless.

**Senator Stratton:** I do not think so.

**Senator Phalen:** They are coming into the country.

**Senator Stratton:** If a smuggler realizes that here there is a potential to make a lot of money, he could go to Vietnam or somewhere and bring people in and tell them to phone a certain number, and they will get into the country.

**Senator Phalen:** That could be in any situation. It is very difficult to protect against that.

**Senator Stratton:** My point is that they can buy their way into the country, and once they are here they say, "I am a victim because someone brought me into the country." How do you differentiate?

**Senator Phalen:** The RCMP would have to make that differentiation.

**Senator Stratton:** They were victims though.

**Senator Phalen:** Let them prove it.

**Senator Stratton:** They paid the money and they came into the country.

**Senator Phalen:** Anyone can cry foul, but they will have to be able to prove it.

**Senator Stratton:** I do not think you quite get my point.

**Senator Phalen:** I think I get your point, but you cannot protect against everyone coming into this country. People come into this country all the time. There are laws, but this proposed law would try to protect persons who have been victimized. If those people can prove that they have been victimized, I suggest that they qualify, but they would have to prove it.

**The Chair:** I have a few questions. We share the same concern about victims of trafficking, but I want to question you on your particular bill.

First, you say that you become a victim when you come into this country. On what do you base that assumption?

deviennent victimes. Êtes-vous en train de dire que ces personnes ne sont pas de vraies victimes, qu'elles arrivent au pays et qu'elles prétendent ensuite qu'elles sont victimes?

**Le sénateur Stratton :** Oui. Elles achètent leur entrée au pays.

**Le sénateur Phalen :** C'est alors à la GRC qu'il revient de faire enquête sur la situation.

**Le sénateur Stratton :** Ne craignez-vous pas une surcharge?

**Le sénateur Phalen :** Ces personnes vont de toute façon atterrir ici.

**Le sénateur Stratton :** Je ne le pense pas.

**Le sénateur Phalen :** Elles arrivent sur le territoire.

**Le sénateur Stratton :** Si un passeur se rend compte qu'il y a ici la possibilité de se faire beaucoup d'argent, il peut se rendre au Vietnam ou ailleurs, envoyer des gens ici, leur dire de composer un numéro de téléphone donné, et ces personnes entreront au pays.

**Le sénateur Phalen :** Mais cela peut arriver dans toute situation. Il est difficile de se protéger contre cela.

**Le sénateur Stratton :** Ce que j'essaie de dire est que ces personnes peuvent acheter leur entrée au pays et, une fois qu'elles sont ici, dire « Je suis victime parce que quelqu'un m'a fait entrer au pays ». Comment faire la distinction?

**Le sénateur Phalen :** Ce serait à la GRC qu'il reviendrait de faire cette distinction.

**Le sénateur Stratton :** Mais ces personnes ont été victimes néanmoins.

**Le sénateur Phalen :** Qu'elles le prouvent.

**Le sénateur Stratton :** Elles ont versé de l'argent et sont entrées au pays.

**Le sénateur Phalen :** N'importe qui peut dire s'être fait avoir mais il lui faudra le prouver.

**Le sénateur Stratton :** Je ne pense pas que vous saisissez tout à fait mon propos.

**Le sénateur Phalen :** Je pense que je saisis bien, mais vous ne pouvez pas vous prémunir contre toutes les personnes qui entrent au pays. Il y a sans cesse des gens qui arrivent ici. Il y a des lois, mais ce projet de loi a pour objet de protéger les personnes qui ont été victimes. Si ces personnes peuvent prouver qu'elles ont été victimes, alors je dirais qu'elles devraient être admissibles, mais il faudrait qu'elles puissent en fournir la preuve.

**La présidente :** J'aurais quelques questions. Nous partageons la même préoccupation quant aux victimes de la traite de personnes, mais j'aimerais vous interroger au sujet de votre projet de loi.

Premièrement, vous dites que vous devenez une victime lorsque vous arrivez dans ce pays. Sur quoi appuyez-vous cette hypothèse?

**Senator Phalen:** No, not when you come into the country. If you come into the country to prostitute yourself, and you have not been taken over by the criminal element, and you move on and do what prostitutes do, if you are caught, you are not a victim, you are a criminal. You are a victim only if the criminal element takes you over. The criminal element is buying and selling these people. They are selling them for anywhere from \$7,500 to \$15,000.

**The Chair:** I know those statistics. My concern is the point at which a person becomes a victim. My understanding is that you can be a victim and not have left your country of origin. You can be bought and sold before you ever get to Canadian shores. You seem to be making a distinction for the purpose of this bill, and that is what I am not clear on. What makes a victim in Canada?

**Senator Phalen:** My interpretation of a victim is when the criminal element takes the person over.

**The Chair:** Could that be anywhere?

**Senator Phalen:** Yes. I related one story in which a person was actually a victim before she ever landed here.

**The Chair:** That is my point. You seem to be tying it to Canadian soil, and I wanted to understand that.

**Senator Phalen:** I am sorry.

**The Chair:** Proposed new section 24.2(2) states:

A foreign national who holds a victim protection permit issued under subsection (1) is deemed to have permanent resident status for the purposes of being eligible to receive a benefit or service under any medical or social program or program of social assistance.

These are clearly provincial matters. If I understand your argument, you are saying that the victims will have permanent residence status and therefore will be entitled to these services, and you are not transgressing the federal-provincial boundary; is that correct?

**Senator Phalen:** No. There is a difference there. We are not telling the provinces that because we gave these persons permanent status the provinces have to give them these programs. We are saying that the most common qualifier for those programs is that you are a citizen. We have made the persons permanent citizens for that purpose.

**The Chair:** Your words here are "for the purposes of being eligible to receive." You are implying there that the federal government will give permanent resident status to deem someone eligible for these services. Are you not doing indirectly what we cannot do directly? In other words, get at provincial services by federally mandating the provinces to do so?

**Le sénateur Phalen :** Non, pas lorsque vous arrivez au pays. Si vous arrivez au pays pour vous prostituer et que vous n'avez pas été accaparé par le monde de la criminalité et que vous menez votre petit bonhomme de chemin et faites ce que font les prostituées, si vous vous faites arrêter, vous n'êtes pas une victime, vous êtes un criminel. Vous n'êtes une victime que si le milieu criminel vous contrôle. Le milieu de la criminalité achète et vend ces personnes. Elle les vend pour entre 7 500 \$ et 15 000 \$.

**La présidente :** Je connais ces statistiques. Mon souci est de savoir à partir de quel moment une personne devient victime. D'après ce que je comprends, vous pouvez être une victime et ne pas avoir quitté votre pays d'origine. Vous pouvez avoir été acheté et vendu avant même d'avoir mis le pied sur le sol canadien. Vous semblez faire une distinction aux fins du projet de loi, et je ne suis pas certaine de bien saisir. Qu'est-ce qui fait qu'une personne est une victime au Canada?

**Le sénateur Phalen :** D'après mon interprétation, une personne devient une victime dès lors que le milieu du crime s'empare d'elle.

**La présidente :** Et cela peut se passer n'importe où?

**Le sénateur Phalen :** Oui. J'ai raconté le cas de cette personne qui a en vérité été victime avant même d'atterrir ici.

**La présidente :** Justement. Vous semblez lier cela au sol canadien, et je voulais simplement comprendre.

**Le sénateur Phalen :** Excusez-moi.

**La présidente :** Le nouveau paragraphe 24.2(2) dit ceci :

L'étranger qui détient l'autorisation de protection visée au paragraphe (1) est réputé avoir le statut de résident permanent pour ce qui a trait à l'accès aux avantages ou services offerts dans le cadre de programmes médicaux, sociaux ou d'assurance sociale.

Il s'agit là de questions qui sont du ressort des provinces. Si je comprends bien votre argument, vous dites que les victimes auront le statut de résident permanent et auront en conséquence droit à ces services, et qu'il n'y aura donc pas transgression de la frontière fédérale-provinciale, est-ce bien cela?

**Le sénateur Phalen :** Non. Il y'a là une différence. Nous ne disons pas aux provinces que, du fait que nous ayons accordé le statut de résident permanent à ces personnes, il leur faut leur offrir ces programmes. Nous disons que le critère d'admissibilité le plus courant à l'égard de ces programmes est le fait d'être citoyen. Nous faisons de ces personnes des citoyens permanents à cette fin.

**La présidente :** Vous dites ici « pour ce qui a trait à l'accès aux ». Vous laissez entendre ici que le gouvernement fédéral accordera le statut de résident permanent afin que la personne soit jugée admissible à ces services. N'êtes-vous pas en train de faire indirectement ce que nous ne pouvons pas faire directement? En d'autres termes, assurer l'accès aux services provinciaux du fait que le gouvernement fédéral impose aux provinces de l'offrir?



**Senator Phalen:** The answer is probably "Yes, in some respects." The provinces are responsible for these programs, and there is no other way to get into them unless we make the victims permanent residents. You cannot get there any other way. We are not telling the provinces to do that, because the provinces have the right to deny, but the most common qualifier, as I said, is that a person is a citizen.

**The Chair:** We actually studied some of this when Senator Pearson was deputy chair of this committee. Victims require specialized and personalized services. In other words, every victim has different needs, both psychological and physical. They need different protections. If I understand, even if we can get over the federal-provincial problem, the proposed sections I pointed out would provide victims only with the services that any other citizen in that province would get. Those entitled to hospital services would get hospital services, but they would not be services tailored to victims of trafficking. Am I correct?

**Senator Phalen:** I would say that the victims would be entitled to the social services that the provinces provide.

**The Chair:** Just the normal social services, okay.

**Senator Phalen:** Before we move there, they have already had psychological help from the federal program.

**The Chair:** I wanted to know about the federal-provincial level. That is giving me pause.

Turning to page 4 of your bill, in the English version, Part 2, clause 8(d) says that "The Minister of Health shall" — and "shall" means that it is mandated —

(d) provide for the necessary appointment, instruction and training of persons, from among persons employed in the Department of Health, to provide, in its regional offices, victims of human trafficking with information and assistance, including information on and assistance in contacting relevant federal, provincial and non-governmental organizations.

Then you go on further. Have you discussed whether this is the most efficient way to get at providing services? It seems to me that we are setting up a bureaucracy here for assistance through the federal government. That may not be the most efficient way in Canada. We do have a federal-provincial system where we can make special arrangements and agreements if we sit down with the provinces.

**Senator Phalen:** We thought about how to obtain what we are looking for. We thought about which department would be best suited for that type of situation. The answer we came up with is the Department of Health. I do not think we are creating a bureaucracy. We are saying that someone in the department has special training to handle the needs

**Le sénateur Phalen :** La réponse est sans doute « Oui, à certains égards ». Les provinces sont responsables de ces programmes et il n'y a aucun autre moyen d'y intégrer les victimes à moins d'en faire des résidents permanents. Il n'y a pas d'autre moyen d'y accéder. Nous ne disons pas aux provinces quoi faire, car les provinces ont le droit de refuser, mais, comme je l'ai dit, le critère d'admissibilité le plus courant est la citoyenneté canadienne.

**La présidente :** Nous avons en fait étudié certaines de ces questions lorsque le sénateur Pearson était vice-présidente du comité. Les victimes requièrent des services spécialisés et personnalisés. En d'autres termes, chaque victime a différents besoins, tant psychologiques que physiques. Chaque victime a besoin d'une protection différente. Si je comprends bien, même si nous surmontions le problème fédéral-provincial, les articles du projet de loi que j'ai cités n'assureraient aux victimes que les services auxquels aurait droit tout autre citoyen vivant dans la province concernée. Toute personne ayant droit à des services en milieu hospitalier les recevrait, mais ce ne serait pas des services taillés sur mesure pour les victimes de la traite de personnes. Ai-je raison?

**Le sénateur Phalen :** Je dirais que les victimes auraient droit aux services sociaux offerts par les provinces.

**La présidente :** D'accord, les simples services sociaux habituels.

**Le sénateur Phalen :** Avant de passer à cette étape-là, ces personnes auraient déjà bénéficié d'aide psychologique dans le cadre du programme fédéral.

**La présidente :** Je voulais en savoir plus au sujet du palier fédéral-provincial. Cela me fait réfléchir.

À la page 4 du projet de loi, dans la version française, le paragraphe 8d), à la Partie 2, dit que « Le ministre de la santé doit » — et le mot « doit » signifie que c'est une obligation —

d) selon les besoins, nommer et former des personnes, choisies parmi le personnel du ministère de la Santé, chargées de fournir, dans les bureaux régionaux de celui-ci, des conseils et de l'aide aux victimes du trafic de personnes, notamment pour contacter les organismes fédéraux, provinciaux et non-gouvernementaux appropriés;

Et le texte se poursuit. Avez-vous discuté de la question de savoir si ce serait là le moyen le plus efficient d'offrir ces services? Il me semble que ce que l'on créerait ici serait une bureaucratie pour l'offre d'aide par le biais du gouvernement fédéral. Ce n'est peut-être pas la façon de faire la plus efficiente qui soit au Canada. Nous avons un système fédéral-provincial en vertu duquel nous pouvons instaurer des arrangements spéciaux et des ententes en nous associant avec les provinces.

**Le sénateur Phalen :** Nous avons réfléchi à la façon d'obtenir ce que nous recherchons. Nous avons réfléchi à la question de savoir quel ministère serait le mieux qualifié pour s'occuper de ce genre de situation. La réponse que nous avons trouvée est que c'est le ministère de la Santé. Je ne pense pas que nous créions une bureaucratie. Ce que nous disons est que quelqu'un au ministère

of these people. I do not think that is setting up a bureaucracy. I do not think we are talking about too many people.

I do not see it as a major problem. The Department of Health is located in most provinces, probably in many cities. We thought that it would be the most available department.

**The Chair:** In your notes, not in the bill, you said that these employees would act as intermediaries for victims with things such as immigration, health and legal aid. Do you think a person employed by the Department of Health would be the right person to be an intermediary on things like law enforcement and legal aid?

**Senator Phalen:** The employee is only an advisor at that point, telling the person what is available.

Let us go back. Now, if people want to report that they are victims, they have to walk into a police station and tell the police. They will not do that, and they are not doing that. The question then is how do you get those people to report that they have been victimized.

The people working at Health Canada do not have to be experts. They have to be facilitators. They have to direct the victims to the programs and tell them how to access the programs. They have to advise victims that these programs are available, because a person coming off the street does not have a clue.

**The Chair:** We have a tight schedule, and we have run out of time. I thank Senator Phalen for coming and putting forward his views, both in writing and orally today. We will continue to study the bill. Senator Phalen, no doubt you will be following our deliberations. Thank you for appearing today.

We now have before us, from Citizenship and Immigration Canada, Brenna MacNeil, Director, Social Policy and Programs, Immigration Branch; and Robert Mundie, Director, Strategic Priorities Division, Strategic Policy Branch. From Health Canada, we have Cindy Moriarty, Director, Bureau of Women's Health and Gender Based Analysis. Welcome, panellists; please proceed with your presentations.

**Brenna MacNeil, Director, Social Policy and Programs, Immigration Branch, Citizenship and Immigration Canada:** Thank you for the opportunity to appear before you.

[Translation]

The issue of trafficking in persons is a concern for many federal government departments and agencies. CIC works closely with these partners to collaborate and strengthen Canada's response to this crime.

doit avoir une formation spécialisée pour pouvoir s'occuper des besoins de ces personnes. Je ne pense pas que cela suppose la création d'une bureaucratie. Je ne pense pas que l'on parle d'un très grand nombre de personnes.

Je n'y vois pas de gros problème. Le ministère de la Santé a une présence dans la plupart des provinces et sans doute dans un grand nombre de villes. Nous avons pensé que c'est ce ministère qui serait le plus disponible.

**La présidente :** Dans vos notes, et non pas dans le projet de loi, vous dites que ces employés serviraient d'intermédiaires pour les victimes pour les questions d'immigration, de santé et d'aide juridique. Pensez-vous qu'une personne à l'emploi du ministère de la Santé serait la personne tout indiquée pour agir en tant qu'intermédiaire au sujet de questions d'application de la loi et d'aide juridique?

**Le sénateur Phalen :** L'employé ne serait à ce stade-là qu'un conseiller, indiquant à la personne ce qui est disponible.

Retournons un petit peu en arrière. Si une personne souhaite se déclarer victime, il lui faut se présenter à un poste de police et raconter son histoire à la police. Elle ne va pas faire cela, et ce n'est pas ce qui se passe. La question est alors de savoir comment obtenir que ces personnes déclarent avoir été victimes.

Il n'est pas nécessaire que ces personnes travaillant chez Santé Canada soient des experts. Elles doivent être des facilitateurs. Il leur faut orienter les victimes vers les programmes dont elles ont besoin et leur expliquer comment faire pour y accéder. Il leur faut conseiller les victimes, leur expliquer que ces programmes sont à leur disposition, car la personne qui débarque n'en a pas la moindre idée.

**La présidente :** Nous avons un horaire serré et le temps dont nous disposons est écoulé. Je remercie le sénateur Phalen d'être venu et de nous avoir aujourd'hui exposé, par écrit et oralement, ses vues. Nous allons continuer d'étudier le projet de loi. Sénateur Phalen, vous allez sans nul doute suivre nos délibérations. Merci d'être venu comparaître aujourd'hui.

Nous accueillons maintenant parmi nous, de Citoyenneté et Immigration Canada, Brenna MacNeil, directrice, Politiques et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, et Robert Mundie, directeur, Division des priorités stratégiques, Direction générale des politiques stratégiques; et de Santé Canada, Cindy Moriarty, directrice, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes. Bienvenue. Je vous invite à nous faire vos déclarations.

**Brenna MacNeil, directrice, Politiques et programmes sociaux, Direction générale de l'immigration, Citoyenneté et Immigration Canada :** Merci de l'occasion qui m'est ici donnée de comparaître devant vous.

[Français]

La question de la traite de personnes préoccupe de nombreux ministères et organismes du gouvernement fédéral. CIC collabore étroitement avec ses partenaires afin de mieux adapter la réaction du Canada à l'égard de ce crime.



The key role played by CIC is protection of victims. To this end, we have introduced temporary resident permits for victims of trafficking.

In May 2006, the Minister of Citizenship and Immigration introduced a new public policy and instructions enabling immigration officers to issue a free temporary resident permit for up to 120 days to suspected victims of trafficking in Canada.

Responding to concerns raised by stakeholders and the Standing Committee on the Status of Women, the minister extended the maximum length of this permit to 180 days.

[English]

The intent of this temporary resident permit is to allow victims to escape their traffickers and to begin to recover from their ordeal. With this permit, victims have access to medical coverage with the Interim Federal Health Program, which includes trauma counselling. The temporary visa also allows victims to apply for a work permit and provides an opportunity to earn a living in Canada while they consider their options. There is no fee for this permit.

To encourage victims to come forward, they are not required to assist law enforcement in order to receive temporary or permanent immigration status in Canada. In cases where a more complete verification of the facts establishes reasonable grounds to believe that the individual is a victim, a longer-term permit may be issued for up to three years.

Bill S-218 also deals with temporary resident permits; however, there are limitations with the proposed legislation. First, most of Bill S-218's proposed measures are already in place and have the force of law. In one sense, the bill is actually playing catch-up with current immigration policy. There is one significant difference, however, and that is flexibility.

Current use of ministerial instructions and public policy to protect victims of trafficking offers the necessary flexibility and responsiveness required by this complex issue. The recent increase in the short-term permit is a good example of this flexibility. The increase to 180 days closed a gap in the previous policy, which did not allow victims to work. As the change could be made through ministerial instruction, it was done very quickly. Bill S-222, the predecessor to Bill S-218, provided for 120-day permits. By including a 180-day permit in Bill S-218, the bill was brought up to the date with departmental policy.

Le rôle clé que joue CIC concerne la protection des victimes. Dans le but d'offrir une meilleure protection à ces victimes, nous avons créé un permis de séjour temporaire à leur intention.

En mai 2006, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de l'époque a adopté une nouvelle politique d'intérêt public et a émis des instructions permettant aux agents d'immigration de délivrer, gratuitement, un permis de séjour temporaire valide pour une période maximale de 120 jours aux personnes se trouvant au Canada qui auraient été victimes de la traite.

À la suite des préoccupations formulées par des intervenants, ainsi que par le Comité permanent de la condition féminine, la ministre actuelle a prolongé la validité de ce permis à 180 jours.

[Traduction]

Ce permis de séjour temporaire vise à permettre aux victimes d'échapper à l'emprise des trafiquants et d'entreprendre leur rétablissement. Les titulaires de ce permis ont accès à une protection médicale dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire qui inclut des services de counseling traumatologique. Les victimes titulaires d'un permis de séjour temporaire peuvent également présenter une demande de permis de travail pour ainsi gagner leur vie au Canada pendant qu'elles examinent les options qui s'offrent à elles. Ce permis n'est pas payant.

Afin d'encourager les victimes à dénoncer leur situation, nous leur indiquons qu'elles ne sont pas tenues de participer au processus d'exécution de la loi en vue d'acquérir un statut temporaire ou permanent au Canada. Si une vérification exhaustive des faits révèle des motifs raisonnables de croire que la personne est une victime, un permis peut être délivré pour une période pouvant atteindre trois ans.

Le projet de loi S-218 porte également sur le permis de séjour temporaire; mais cette législation comporte ses limites. Dans un premier temps, la plupart des mesures que propose le projet de loi S-218 sont déjà en place et ont force de loi. D'une certaine manière, le projet de loi rattrape la politique d'immigration actuelle. Il y a cependant une importante différence, soit la flexibilité.

L'utilisation qui est actuellement faite des instructions ministérielles et de la politique d'intérêt public pour protéger les victimes de la traite de personnes offre la flexibilité nécessaire et la capacité d'adaptation requise par cette situation complexe. La récente augmentation du nombre de permis à court terme délivrés est un bon exemple de cette flexibilité. Et l'augmentation à 180 jours de la durée de validité a permis de combler la lacune de la politique précédente qui ne permettait pas aux victimes de travailler. Comme ce changement pouvait être apporté par l'émission d'une instruction ministérielle, la politique a été modifiée très rapidement. Le prédécesseur du projet de loi S-218, soit le projet de loi S-222, prévoyait la délivrance d'un permis de séjour temporaire valide pour 120 jours. La période de validité de 180 jours incluse dans le projet de loi S-218 a été harmonisée avec la politique ministérielle.

This timely change would not have been possible if the measures had been in legislation. Putting current measures into legislation would hamper the government's ability to adjust and respond quickly to the needs of victims as well as the stakeholders involved in combatting human trafficking.

[Translation]

Another area of concern is the potential for abuse. Fraud is a concern in any program, particularly one which provides the potential of permanent residence in Canada.

This bill would require that long-term permits be issued for three years and that permanent residence be granted after this period.

Given this direct path to permanent residence, permits under the bill may be open to abuse by those seeking to enter Canada by any means possible.

While permanent residence is also possible under the existing guidelines, there is greater flexibility to issue a long-term permit for a period of time appropriate to the circumstances.

[English]

A third concern is that the bill would grant permanent residence without consideration of inadmissibilities associated with trafficking. This could provide a blanket amnesty to those who have committed crimes in these circumstances, including those crimes as serious as trafficking others and even murder.

The current policy, however, allows a case-by-case analysis of any inadmissibility. We know that victims can be coerced into committing a crime and, if the circumstances warrant, any inadmissibility may be overcome. A case-by-case approach balances considerations of Canadian security and victim protection.

[Translation]

In closing, I would like to underscore that many of the measures proposed in Bill S-218 are already in place and have the force of law. The existing measures provide the flexible, responsive and victim-sensitive approach necessary to protect and assist victims of human trafficking.

[English]

**The Chair:** Thank you. I understand that you are the only presenter, so we can go to questions.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for coming here, all three of you, and helping us to understand this.

La mise en œuvre de cette modification en temps opportun n'aurait pas été possible si les mesures avaient été incorporées à la législation. Le fait d'incorporer cette pratique à la législation nuirait à la capacité du gouvernement de s'ajuster et de répondre rapidement aux besoins des victimes, tout comme à celle des intervenants dans la lutte contre la traite de personnes.

[Français]

Un autre facteur soulevant des préoccupations est la possibilité d'abus. Dans tout programme, la fraude est aussi une préoccupation, particulièrement dans le cadre des programmes qui peuvent mener à la résidence permanente au Canada.

Le projet de loi à l'étude exigerait que des permis de longue durée soient délivrés pour une période de trois ans et que la résidence permanente soit accordée à la fin de cette période.

En offrant une voie directe à la résidence permanente, les permis délivrés en vertu du projet de loi ouvriraient la porte à l'abus par les personnes qui veulent entrer au Canada par n'importe quel moyen.

Bien qu'il soit également possible d'acquérir la résidence permanente en vertu des lignes directrices existantes, il y a plus de flexibilité pour délivrer un permis à long terme pour une période de temps appropriée dans les circonstances.

[Traduction]

Une troisième préoccupation soulevée par le projet de loi est l'octroi de la résidence permanente sans tenir compte des interdictions de territoire associées à la traite. Ceci pourra accorder une amnistie aux personnes qui ont commis des crimes dans ces circonstances, y compris des crimes aussi graves que la traite de personnes ou même le meurtre.

Quant à elle, la politique actuelle permet d'analyser, au cas par cas, toute interdiction de territoire. Nous sommes conscients que les victimes peuvent être forcées à commettre des crimes et, lorsque les circonstances le justifient, il est possible d'accorder la résidence permanente malgré une interdiction de territoire. Une approche individuelle permet d'atteindre un équilibre entre la sécurité des Canadiens et la protection des victimes.

[Français]

En terminant, j'aimerais souligner que plusieurs des mesures proposées dans le projet de loi S-218 sont déjà en place et en force de loi. Les mesures existantes constituent la solution souple et adaptée aux besoins des victimes dont nous avons besoin pour les protéger et leur venir en aide.

[Traduction]

**La présidente :** Merci. Si je comprends bien, vous êtes le seul membre du groupe à nous faire une déclaration, alors nous pouvons passer aux questions.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup à tous les trois d'être des nôtres et de nous aider à comprendre.



I have some preliminary questions for all three of you. I see that the U.S. has a hotline. Do we have a way for victims to contact help besides calling the RCMP? If you leave Vancouver and go to the U.S. side at the airport, you see a notice saying that if you are a victim, phone this number. Do we have anything like that? I have not seen anything like that. I am wondering how we get aid to the victims.

**Ms. MacNeil:** Specifically, with respect to temporary resident permits, the contact point would be the local Citizenship and Immigration Canada, CIC, office. Victims would either come forward on their own to the local CIC or through a non-governmental agency or law enforcement.

**Senator Jaffer:** Could you walk us through the process, so that I understand completely? I believe they do not have to go to the police. They have to go to the CIC. I understand the big issue is whether they are really trafficked in. What happens once a person says, "I have been trafficked into Canada"?

**Ms. MacNeil:** As I said, people would come forward on their own or through an NGO or law enforcement. At that point, they would be granted a one-on-one interview with a CIC official. Questions would be asked about the circumstances in which they came in or in which they were situated. The guidelines provide specific examples to the interviewer, to the CIC official, that have been developed in order to get at the information.

**Senator Jaffer:** I know that CIC is very busy and I imagine that an interview is set up for some time in the future, so when these people first come to the CIC, are they given a safe haven to stay in or do they receive any help between the time they report and the time they get an interview with CIC?

**Ms. MacNeil:** The officers make efforts to communicate with either NGOs or other agencies in the area in order to create the linkages to get access to the programming available.

**Senator Jaffer:** There is nothing government-sponsored, however.

**Ms. MacNeil:** There is nothing specific for the federal government because most of that programming is offered more on the provincial or municipal level.

**Senator Jaffer:** What happens after the interview?

**Ms. MacNeil:** In the interview, they would go through the questions to determine whether there is a suspicion of trafficking. In the interview, the victims would also be counselled on other immigration avenues available to them, depending on the circumstances. At that time, the immigration official would also help them with the forms required for the Interim Federal Health

J'ai un certain nombre de questions préliminaires pour vous trois. Je constate que les États-Unis ont une ligne téléphonique d'urgence. Avons-nous un mécanisme qui permette aux victimes d'appeler au secours autrement qu'en communiquant avec la GRC? Si vous quittez Vancouver et vous rendez du côté américain de l'aéroport, vous y verrez un avis vous invitant, si vous êtes victime, à composer le numéro de téléphone indiqué. Avons-nous quelque chose du genre? Je n'ai encore rien vu de tel ici. Je me demande donc comment nous assurons de l'aide aux victimes.

**Mme MacNeil :** En ce qui concerne les permis de séjour temporaire, le point de contact serait le bureau local de CIC, Citoyenneté et Immigration Canada. Les victimes se présenteraient ou directement au bureau local de CIC, ou par l'intermédiaire d'une agence non gouvernementale ou d'un service d'application des lois.

**Le sénateur Jaffer :** Pourriez-vous parcourir avec nous le processus, afin que je le comprenne dans son entier? Je crois qu'il n'est pas nécessaire que la victime s'adresse à la police. Il lui faut se rendre au bureau de CIC. Je comprends que la grosse question est celle de savoir si la victime est entrée illégalement au pays du fait de la traite de personnes. Que se passe-t-il dès lors qu'une personne déclare « Je suis entrée au Canada dans le cadre d'une opération de traite de personnes »?

**Mme MacNeil :** Comme je l'ai dit, les gens se dénonceraient eux-mêmes ou passeraient par l'intermédiaire d'une ONG ou d'un service d'application de la loi. On leur accorderait alors une entrevue en face à face avec un fonctionnaire de CIC. Lors d'un tel entretien, l'on interrogerait la personne au sujet des circonstances dans lesquelles elle est arrivée au pays ou dans lesquelles elle s'était trouvée. Les lignes directrices qui sont fournies à l'intervieweur, au représentant de CIC, renferment des exemples précis qui ont pour objet d'obtenir ces renseignements.

**Le sénateur Jaffer :** Je sais que CIC est très occupé et j'imagine que les entrevues sont prévues longtemps à l'avance, de telle sorte que, lorsque ces personnes se présentent initialement chez CIC, leur offre-t-on un lieu sûr où s'installer ou quelque aide en attendant qu'elles aient leur entrevue avec le personnel de CIC?

**Mme MacNeil :** Les agents s'efforcent de communiquer ou avec les ONG ou avec d'autres agences dans le secteur en vue d'établir les liens nécessaires à l'accession aux programmes disponibles.

**Le sénateur Jaffer :** Il n'y a cependant rien qui soit parrainé par le gouvernement.

**Mme MacNeil :** Il n'y a rien de précis en ce qui concerne le gouvernement fédéral, car le gros de ces programmes sont offerts au niveau provincial ou municipal.

**Le sénateur Jaffer :** Que se passe-t-il après l'entrevue?

**Mme MacNeil :** Lors de l'entrevue, il s'agirait de passer à travers la liste de questions pour déterminer s'il y a suspicion de trafic de personnes. Toujours lors de l'entrevue, l'on donnerait à la victime des conseils quant aux autres processus d'immigration s'offrant à elle, selon les circonstances. L'agent d'immigration l'aiderait en même temps avec les formulaires à remplir en vue

Program to get access to those services. As well, if the victims wanted a work permit, they would fill out those forms and that would be issued at the same time as the permit.

**Senator Jaffer:** If the people presenting themselves as victims do not fit into the guidelines, are they deported right away?

**Ms. MacNeil:** I am not sure. They would not be deported on the spot, because the deportation proceedings would be a matter for the Canada Border Services Agency, CBSA, and I am not sure how CBSA proceeds in those circumstances.

**The Chair:** Senator Jaffer has added a witness to our list, the border agency.

**Senator Munson:** Senator Phalen talked about discrepancies in the data. From 800 victims to 16,000 is a big, wide, gap. Do you have any numbers that you could provide to us?

**Ms. MacNeil:** I do not. As I think you may be aware, the RCMP is working on that issue. We work together with other federal departments through the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons. The leads in that working group are Justice Canada and Public Safety Canada. I believe Public Safety Canada is taking the lead on researching that issue in order to get at the numbers.

As has already been stated, it is difficult to answer the statistics question because of the clandestine nature of the offence.

**Senator Munson:** In your brief statement, you are in strong defence of what we have presently.

**Ms. MacNeil:** Yes, I am.

**Senator Munson:** Senator Phalen was passionate about what he would like to see changed. Are you telling us that Bill S-218 is not necessary?

**Ms. MacNeil:** That is our position. We do agree with the goals, because what is in the bill does reflect what is in the current immigration policy in large part, but we feel the amendments are not required. As I said, the problem with putting it into legislation is reduced flexibility.

The example I gave in my opening statement was that the change made from 120 days to 180 days was an important one that allowed the victims to work over that short-term permit period. The other example raised today is the idea that victims "must" participate in legal proceedings. That was changed from Bill S-222 to Bill S-218. Had those measures already been in legislation, those changes would have been much more difficult to make and would have taken longer to do, so flexibility is a key issue.

de bénéficier des services offerts dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire. Enfin, si la victime souhaitait avoir un permis de travail, elle remplirait les formulaires requis et ce permis serait délivré en même temps que le permis de séjour.

**Le sénateur Jaffer :** Si une personne qui se présente en tant que victime ne s'inscrit pas à l'intérieur des lignes directrices, est-elle tout de suite renvoyée du pays?

**Mme MacNeil :** Je n'en suis pas certaine. Elle ne serait pas renvoyée illico presto, car la procédure de renvoi relèverait de l'ASFC, l'Agence des services frontaliers du Canada, et je ne sais pas trop de quelle manière procède l'ASFC en pareille circonstance.

**La présidente :** Le sénateur Jaffer a ajouté un témoin à notre liste, l'Agence des services frontaliers du Canada.

**Le sénateur Munson :** Le sénateur Phalen a parlé de divergences dans les données. Il y a tout un écart entre 800 victimes et 16 000. Avez-vous des chiffres que vous pourriez nous fournir?

**Mme MacNeil :** Je n'en ai pas. Comme vous le savez, je pense, la GRC est en train de travailler là-dessus. Nous œuvrons ensemble avec d'autres ministères fédéraux dans le cadre du Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes. Les ministères directeurs de ce groupe de travail sont ceux de la Justice et de la Sécurité publique. Je pense que Sécurité publique Canada est le principal responsable de la recherche à ce sujet, en vue de cerner les nombres dont il est question.

Comme cela a déjà été dit, il est difficile de répondre à cette question de statistique du fait de la nature clandestine de cette activité.

**Le sénateur Munson :** Dans votre déclaration, vous défendez fermement ce qui est en place à l'heure actuelle.

**Mme MacNeil :** En effet.

**Le sénateur Munson :** Le sénateur Phalen est quant à lui passionné par ce qu'il aimerait voir changé. Êtes-vous en train de nous dire que le projet de loi S-218 n'est pas nécessaire?

**Mme MacNeil :** C'est là notre position. Nous appuyons les objectifs visés, car ce que renferme le projet de loi reflète en grande partie l'actuelle politique en matière d'immigration, mais nous estimons que les amendements proposés ne sont pas nécessaires. Comme je l'ai dit, le problème du fait d'inscrire ces éléments dans la loi est que cela réduit la flexibilité.

L'exemple que j'ai donné dans ma déclaration liminaire est que ce changement, portant le nombre de jours de 120 à 180, est un changement important permettant aux victimes de travailler pendant la durée de ce permis de séjour temporaire. L'autre exemple soulevé aujourd'hui est l'idée que les victimes « doivent » participer aux procédures judiciaires. C'est un changement qui est intervenu entre le projet de loi S-222 et le projet de loi S-218. Si ces mesures avaient déjà été inscrites dans la loi, il aurait été beaucoup plus difficile d'apporter ces changements et cela aurait demandé beaucoup plus de temps, et la flexibilité est donc un élément clé.



In my opening statement, I also raised the question of abuse, which has been covered off here as well, and the idea of the specific provisions on inadmissibility. Bill S-218 has a broad section with respect to inadmissibility. It effectively provides amnesty for any crimes committed in the course of the trafficking, whereas our case-by-case approach provides a more balanced approach, balancing security versus the need to protect victims.

We also take issue with deeming the victims permanent residents for the purposes of health and social services. It has been pointed out, quite rightly, that health and social services are matters of provincial jurisdiction, and however it is done, the impact will be on the province, so the provinces should be consulted on the issue. That is what usually would be done in legislation.

Another issue is that the Immigration and Refugee Protection Act is designed to be framework legislation. The anchors for the provisions are in the act, and there is an anchor in the act for a temporary resident permit. However, it is framework legislation, and there are regulations and ministerial instructions that abide by that act, as do the instructions that we have, and the courts have recognized the Immigration and Refugee Protection Act as framework legislation. Therefore, for consistency in our approach, we believe there is no need to put this into legislation.

**Senator Munson:** I am wondering why you would have an issue with a hotline, which is part of this bill. This is a very sensitive, delicate issue for victims or alleged victims. Sometimes governments can be impersonal and it is a big bureaucracy, and people have a difficult time trying to discover where to go and what to do. If there were a public awareness campaign, would a hotline not help?

**Cindy Moriarty, Director, Bureau of Women's Health and Gender Based Analysis, Health Canada:** Those recommendations are directed at the Department of Health, and our principal concern is that the hotline falls outside the department's core mandate. Also, we would need to consider the provincial and territorial jurisdictions, because some of them already have hotlines and referral services in place. Many of the provinces and territories have community-based services, the NGOs we have talked about.

**Senator Munson:** Do other countries have federal hotlines? The victims coming to Canada are international, and they are not choosing the province to which they are being trafficked.

**Ms. Moriarty:** I do not know offhand. We could find out. The interesting point there would be to compare other countries that are similar to Canada in terms of the federal-provincial-territorial dynamic.

Dans ma déclaration d'ouverture, j'ai également soulevé la question des abus, qui a elle aussi été couverte ici, et l'idée des dispositions particulières en matière d'interdiction de territoire. Le projet de loi S-218 renferme toute une partie concernant l'interdiction de territoire. Il accorde essentiellement l'amnistie pour tout crime commis dans le cadre de la situation de victime du trafic de personnes, alors que notre approche, fondée sur un examen au cas par cas, assure un meilleur équilibre entre la sécurité et la nécessité de protéger les victimes.

Nous nous opposons également à l'idée de considérer les victimes comme des résidents permanents aux fins des services sociaux et de santé. Il a été souligné, tout à fait à juste titre, que les services sociaux et de santé sont du ressort des provinces et que, quel que soit le mécanisme retenu, ce sont les provinces qui en subiront les conséquences et les provinces devraient donc être consultées en la matière. C'est ce qui se ferait habituellement en matière de lois.

Un autre aspect est que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés a été conçue en tant que loi-cadre. L'ancrage des dispositions est renfermé dans la loi, et il y a, dans la loi, un ancrage en ce qui concerne le permis de séjour temporaire. Cependant, il s'agit d'une loi-cadre, et il y a des règlements et des instructions ministérielles qui respectent la loi, tout comme c'est le cas des instructions que nous nous avons, et les tribunaux ont reconnu que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est une loi-cadre. En conséquence, aux fins de la cohérence quant à notre approche, nous estimons qu'il n'est nullement nécessaire d'inscrire ces choses dans la loi.

**Le sénateur Munson :** Je me demande pourquoi cela vous poserait un problème qu'il y ait une ligne téléphonique d'urgence, l'une des propositions contenues dans le projet de loi. Il s'agit ici d'une question très sensible et délicate pour les victimes ou prétendues victimes. Les gouvernements peuvent parfois être impersonnels et c'est une grosse bureaucratie, et les gens ont de la difficulté à s'y retrouver pour savoir où aller et quoi faire. S'il était lancé une campagne de sensibilisation du public, une ligne téléphonique d'urgence ne serait-elle pas utile?

**Cindy Moriarty, directrice, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, Santé Canada :** Ces recommandations s'adressent au ministère de la Santé, et notre principal souci est qu'une ligne téléphonique d'urgence s'inscrirait à l'extérieur du mandat de base du ministère. D'autre part, il nous faudrait tenir compte des compétences provinciales et territoriales, certains des territoires et provinces ayant déjà en place des lignes téléphoniques d'urgence et des services d'aiguillage. Nombre des provinces et territoires ont des services communautaires, les ONG dont nous avons parlé.

**Le sénateur Munson :** D'autres pays ont-ils des lignes téléphoniques d'urgence fédérales? Les victimes qui arrivent au Canada viennent de partout dans le monde et elles ne choisissent pas la province où vont les envoyer les trafiquants.

**Mme Moriarty :** Je n'ai pas ce renseignement sous la main. Nous pourrions nous renseigner. Il serait en la matière intéressant de comparer d'autres pays qui sont semblables au Canada pour ce qui est de la dynamique fédérale-provinciale-territoriale.

**Senator Munson:** I have one final question. I will invoke Senator Andreychuk's name in this. In debate in the Senate on March 5, Senator Andreychuk stated that the government allocated an additional \$6 million per year to strengthen existing federal efforts to combat the sexual exploitation and trafficking of children. The money was aimed primarily at enhancing our front-line enforcement response. Can you tell us more about this funding and how it is being used?

**Ms. MacNeil:** I will speak to it, but I will note that these efforts are being led by Public Safety Canada because they do touch on reinforcing the law enforcement provisions. They deal with public education outreach, which, through the working group, we are working on with our partners. There are provisions for enhanced reporting of the crime through a campaign with Crime Stoppers. As I mentioned, there are provisions for research to assess the impact of trafficking on specific communities, as well as sexual exploitation.

**Senator Lovelace Nicholas:** What happens if a victim commits a serious crime during the time of the 180-day permit? Is the victim still allowed to stay here, or will he or she be sent back? What will happen to that person?

**Ms. MacNeil:** Generally, a temporary resident permit is a measure that is available to persons who are inadmissible to Canada and who have committed crimes. It would depend on the circumstance. Each circumstance would have to be evaluated independently.

**The Chair:** If I understand Senator Lovelace Nicholas's point, if the victim gets the permit and then commits a crime, what happens?

**Ms. MacNeil:** It depends on the case, on what the crime is and on the application.

**The Chair:** Let us say it is serious crime. What would happen?

**Ms. MacNeil:** The person could be removed.

**Robert Mundie, Director, Strategic Priorities Division, Strategic Policy Branch, Citizenship and Immigration Canada:** A person can be removed. It would be up to CBSA to make the determination.

**The Chair:** Do you have examples of cases like that?

**Ms. MacNeil:** Not to my knowledge.

**The Chair:** We need to go back to CBSA again to get the information.

**Le sénateur Munson :** J'aurai une dernière question. Je vais invoquer ici le nom du sénateur Andreychuk. Lors du débat que nous avons eu au Sénat le 5 mars, le sénateur Andreychuk a déclaré que le gouvernement avait alloué 6 millions de dollars supplémentaires par an pour renforcer les efforts fédéraux existants en vue de combattre l'exploitation sexuelle et le trafic d'enfants. Cet argent était principalement destiné à améliorer notre intervention de première ligne en matière d'application de la loi. Pourriez-vous nous en dire davantage au sujet de ce financement et de la façon dont cet argent est en train d'être utilisé?

**Mme MacNeil :** Je peux vous en entretenir, mais je tiens à souligner que ces efforts sont dirigés par Sécurité publique Canada du fait qu'ils visent le renforcement des dispositions en matière d'application de la loi. Il y est question d'action sociale en matière d'éducation publique, chose à laquelle nous œuvrons avec nos partenaires par le biais du groupe de travail. Il y a des dispositions en vue d'améliorations sur le plan des dénonciations de crimes dans le cadre d'une campagne avec Échec au crime. Comme je l'ai mentionné, il y a des dispositions en matière de recherche pour évaluer l'incidence du trafic de personnes sur certaines communautés en particulier, ainsi que l'exploitation sexuelle.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Que se passe-t-il si une victime commet un crime grave pendant que le permis de séjour temporaire de 180 jours est en vigueur? La victime est-elle autorisée à demeurer ici ou bien sera-t-elle renvoyée du pays? Que lui arrivera-t-il?

**Mme MacNeil :** De manière générale, le permis de séjour temporaire est une mesure qui est à la disposition de personnes qui sont interdites de territoire au Canada et qui ont commis des crimes. Tout dépendrait des circonstances. Il faudrait que les circonstances de chaque cas soient évaluées de manière indépendante.

**La présidente :** Si j'ai bien compris la question du sénateur Lovelace Nicholas, elle cherche à déterminer ce qui se passe si la victime obtient le permis, puis commet un crime.

**Mme MacNeil :** Cela dépend de la situation, de la nature du crime et de l'application.

**La présidente :** Supposons qu'il s'agit d'un crime grave. Que se passerait-il?

**Mme MacNeil :** La personne pourrait être renvoyée.

**Robert Mundie, directeur, Division des priorités stratégiques, Direction générale des politiques stratégiques, Citoyenneté et Immigration Canada :** La personne pourrait être renvoyée. Ce serait à l'ASFC qu'il reviendrait d'en décider.

**La présidente :** Avez-vous des exemples de cas du genre?

**Mme MacNeil :** Non, pas à ma connaissance.

**La présidente :** Il nous faudra communiquer de nouveau avec l'ASFC pour obtenir cette information.



**Senator Stratton:** I am still harkening back to this potential. You want to protect genuine victims of human trafficking. This 1-800 number intrigues me, but you can do that through regulations; you do not need a bill.

When people coming into the country apply for refugee status, what happens to them? Are they sent out of the country to apply? I am not familiar with this, and I want to make a comparison between what happens to someone who applies for refugee status versus someone who, under this bill, is home-free in three years.

**Ms. MacNeil:** I am not an expert on the refugee determination process. However, an individual would come forward to claim refugee status and then the determination is made by the Immigration and Refugee Board of Canada. That determination would be made there. I am not sure which part of the process you are interested in.

**Senator Stratton:** Say it was determined that people are genuine refugees. They are granted temporary resident status in Canada. Would they then have to go through the normal process of becoming citizens, or are they given something special under that refugee status, as people would have under this bill, to obtain their permanent residency? Are we making a special case here? In other words, are we identifying something specific to human trafficking and in so doing harming the genuine refugee? If we are, then why would someone apply for refugee status instead of claiming to be a victim of human trafficking, because the victim of trafficking route is quicker and safe?

**Ms. MacNeil:** On the issue of deeming an individual to be a permanent resident, that would certainly be a unique provision. That would be a difference. I think we would have to assess what impact that would have on the refugee process, if any.

**The Chair:** If I recall, you said that there are amnesty provisions here and that they are troublesome to you. Are you talking about proposed section 24.1(2)? Is that what you are calling amnesty?

**Ms. MacNeil:** It is the inadmissibility provisions.

**The Chair:** There is a short-term and a long-term inadmissibility. I see proposed sections 24.1(2) and 24.2(1). Is that what you are referring to as amnesty? That term is not used, and I wanted to explore how you come to the conclusion that it is amnesty.

**Le sénateur Stratton :** Je reviens encore à ce qui pourrait se passer. Vous voulez protéger les véritables victimes de la traite de personnes. Ce numéro 1-800 m'intrigue, mais une telle ligne téléphonique pourrait être établie en vertu des règlements; il n'est pas nécessaire qu'il y ait une loi.

Lorsqu'une personne qui arrive au pays fait une demande de statut de réfugié, que lui arrive-t-il? Est-elle renvoyée du pays pour faire sa demande? Je ne suis pas au courant de la façon dont cela fonctionne, et j'aimerais faire une comparaison entre ce qui arrive dans le cas d'une personne qui demande le statut de réfugié comparativement à la personne qui, en vertu du projet de loi, aurait tous les droits au bout de trois ans.

**Mme MacNeil :** Je ne suis pas experte en matière de détermination du statut de réfugié. Cependant, si une personne revendique le statut de réfugié, c'est à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qu'il revient d'en décider. C'est à la commission que se ferait cette détermination. Je ne sais pas quel aspect du processus vous intéresse.

**Le sénateur Stratton :** Disons qu'il a été déterminé que la personne est un réfugié authentique. On lui accorde le statut de résident temporaire au Canada. Lui faudrait-elle alors passer par le processus normal pour devenir citoyen, ou bien jouirait-elle d'un régime spécial du fait de ce statut de réfugié, comme ce serait le cas des personnes visées par le projet de loi, qui obtiendraient leur statut de résident permanent? Sommes-nous ici en train de créer un cas spécial? En d'autres termes, sommes-nous en train de prévoir quelque chose de spécial pour les situations de trafic de personnes et, ce faisant, sommes-nous en train de nuire aux réfugiés de bonne foi? Si c'est le cas, alors pourquoi une personne revendiquerait-elle le statut de réfugié au lieu de prétendre être victime de trafic de personnes, la victime de la traite de personnes pouvant recourir à un processus plus rapide et plus sûr?

**Mme MacNeil :** Pour ce qui est de la question de considérer qu'une personne est réputée avoir le statut de résident permanent, ce serait certainement là une disposition tout à fait unique. Ce serait là la différence. Je pense qu'il nous faudrait évaluer quelle incidence, s'il y en a, cela pourrait avoir sur le processus applicable aux réfugiés.

**La présidente :** Si je me souviens bien, vous avez dit qu'il y a ici des dispositions en matière d'amnistie et que celles-ci vous posent problème. Parlez-vous du paragraphe 24.1(2) du projet de loi? Est-ce cela ce que vous appelez amnistie?

**Mme MacNeil :** Ce sont les dispositions en matière d'interdiction de territoire.

**La présidente :** Il y a une inadmissibilité à court terme et une inadmissibilité à long terme. Je suis en train de regarder les paragraphes proposés 24.1(2) et 24.2(1). Est-ce à cela que vous pensez lorsque vous parlez d'amnistie? Ce terme n'est pas employé, et je voulais simplement comprendre comment vous en arrivez à la conclusion qu'il s'agit d'une amnistie.

**Ms. MacNeil:** We are looking at proposed new section 24.2(4), the eligibility for permanent resident status. The last part reads:

... is not inadmissible for those purposes by virtue of any circumstance that was caused by, or incidental to, their being a victim of human trafficking.

**The Chair:** Is your concern with this that it would be a blanket inability for governments or criminal justice authorities to take into account serious crimes?

**Ms. MacNeil:** That is right. The way the provision is worded, it clearly says "any circumstance," so any crime that was committed in the course of that trafficking would not be held against that person for purposes of admissibility into Canada under the immigration provisions.

**The Chair:** To be quite honest, I read it first to talk about the victim of trafficking. Are you saying it could cover anyone who is involved in trafficking?

**Ms. MacNeil:** No. We are talking about the victim. As I mentioned in my opening remarks, we know that victims can become involved in crimes in the course of their being trafficked. However, the concern here is just to point out that this is so broad as to include any crime that that person may have committed. It could include murder and it could include trafficking of others.

**The Chair:** Under the present system, if this bill does not pass, if a victim was brought to this country improperly, was threatened in some way, and committed a crime, he or she would be charged, if you could prove it?

**Ms. MacNeil:** This speaks to inadmissibility for the purposes of immigration. Under the current system, what happens is a case-by-case approach.

**The Chair:** This does not go to the crime and how it might be dealt with in court. Your concern is that you prefer a case-by-case approach, where there may be some compelling reason not to grant a permit. Is that what you are saying?

**Ms. MacNeil:** Yes. This is with respect to the granting of permanent resident status.

**The Chair:** "Amnesty" means something different to me than what you are saying, so I wanted to clarify that.

**Senator Jaffer:** If a person has been given a temporary resident permit and is allowed to and does stay here for 180 days, what happens after 180 days?

**Ms. MacNeil:** Different things can happen. That person can be issued another 180-day permit if there is more work to be done as far as establishing reasonable grounds to believe that trafficking has occurred. You can reissue a 180-day permit

**Mme MacNeil :** Nous regardons le nouveau paragraphe proposé 24.2(4), l'accès au statut de résident permanent. La dernière partie dit ceci :

[...] ne peut être interdit de territoire en raison des circonstances relatives à sa situation de victime de trafic de personnes.

**La présidente :** Votre crainte est-elle que ce serait une interdiction générale pour les gouvernements ou les autorités en matière de droit pénal de tenir compte de crimes graves?

**Mme MacNeil :** C'est exact. Le texte dit bien « en raison des circonstances », de telle sorte que tout crime commis dans les circonstances relatives à la situation de victime du trafic de personnes par l'intéressé ne pourrait pas être utilisé pour déclarer la personne inadmissible au Canada en vertu des dispositions en matière d'immigration.

**La présidente :** Pour être tout à fait franche, j'ai surtout lu cette partie du texte pour parler de la victime de la traite de personnes. Êtes-vous en train de dire que cela pourrait englober quiconque jouerait un rôle dans le trafic de personnes?

**Mme MacNeil :** Non. Nous parlons de la victime. Comme je l'ai indiqué dans mes remarques liminaires, nous savons que les victimes peuvent commettre des crimes pendant leur entrée au pays dans le cadre d'un trafic de personnes. Cependant, notre souci ici est que le texte est si général que cela engloberait tout crime ayant pu être commis par cette personne. Cela pourrait englober le meurtre et le trafic d'autres personnes.

**La présidente :** Dans le cadre du régime actuel, si le projet de loi n'est pas adopté, si une victime était amenée dans notre pays de manière irrégulière, était menacée de quelque façon et commettait un crime, il ou elle serait traduit en justice, si nous disposions de preuves?

**Mme MacNeil :** Il est question ici de l'inadmissibilité au pays à des fins d'immigration. En vertu de l'actuel régime, on procède au cas par cas.

**La présidente :** Le propos ici n'est pas le crime et la façon dont l'affaire pourrait être traitée en cour. Votre souci est que vous préférez une approche au cas par cas, dans les situations où il existe peut-être une raison impérieuse de ne pas accorder un permis. Est-ce cela que vous êtes en train de dire?

**Mme MacNeil :** Oui. Nous discutons ici de l'octroi du statut de résident permanent.

**La présidente :** Le mot « amnistie » signifie pour moi autre chose que ce que vous dites, et je tenais donc à tirer cela au clair.

**Le sénateur Jaffer :** Si une personne s'est vue accorder un permis de séjour temporaire et est autorisée à demeurer au pays et demeure ici pour 180 jours, que se passe-t-il après les 180 jours?

**Mme MacNeil :** Il peut se passer différentes choses. La personne peut se voir accorder un autre permis de 180 jours s'il reste encore du travail à faire dans l'établissement d'un motif raisonnable de croire qu'il y a eu trafic de personnes. Vous



or you can issue a long-term temporary resident permit, and under the current provisions that can be for any period up to three years.

**Senator Jaffer:** Can people in that circumstance apply to become permanent residents within the three years?

**Ms. MacNeil:** They can apply under other immigration channels open to them. If they meet someone over the course of that period, a permanent resident or Canadian citizen, and get married or enter a common-law relationship, there are provisions for that. They could decide over that period to apply for refugee status. Many of the immigration channels are open to them at that point.

**Senator Jaffer:** With the greatest of respect, it is based on individual cases. Things would be difficult for them to apply for refugee status, but could they apply under humanitarian and compassionate grounds?

**Ms. MacNeil:** That would be open to them as well.

**The Chair:** Are you saying, from your department analysis, that if this bill passes, the minister's discretion is taken away and it would be just one 180-day permit, while under the present system it can be continued?

**Ms. MacNeil:** I am not sure it is clear in the bill as drafted whether there could be repeat 180-day permits. The bill speaks of both a 180-day permit and a 3-year permit.

**The Chair:** Has your legal department looked at this?

**Ms. MacNeil:** That specific question has not been posed.

**The Chair:** We need someone from the Department of Justice for their interpretation. The bill does not speak to any extensions, so the question is whether it can be extended by inference. I do not know. We would have to look at that. I am not an immigration lawyer.

Thank you very much for your comments on Bill S-218. We will take your remarks into account in our study.

We are now pleased to welcome, from the Canadian Council for Refugees, Ms. Janet Dench, Executive Director; and Ms. Loly Rico, Chair, Anti-Trafficking Subcommittee. I understand you have an opening statement, and then we will go to questions.

**Loly Rico, Chair, Anti-Trafficking Subcommittee, Canadian Council for Refugees:** Thank you very much for inviting us to comment on Bill S-218. The Canadian Council for Refugees is an umbrella organization committed to the protection of refugees in Canada and around the world and to the settlement

pouvez délivrer un autre permis de 180 jours ou un permis de résidence temporaire à long terme et, en vertu du régime actuel, ce permis peut être valable pour une période allant jusqu'à trois ans.

**Le sénateur Jaffer :** Les personnes dans pareille situation peuvent-elles demander la résidence permanente dans les trois ans?

**Mme MacNeil :** Elles peuvent en faire la demande en vertu des autres mécanismes d'immigration à leur portée. Si la personne rencontre quelqu'un pendant cette période, un résident permanent ou un citoyen canadien, et se marie ou s'installe dans une union de fait, il y a des dispositions pour cela. Elle pourrait décider pendant cet intervalle de revendiquer le statut de réfugié. Nombre des voies d'immigration lui seraient à ce stade ouvertes.

**Le sénateur Jaffer :** Sauf tout le respect que je vous dois, cela se fait sur une base individuelle. Il serait difficile pour ces personnes de revendiquer le statut de réfugié, mais pourraient-elles faire une demande pour raisons d'ordre humanitaire?

**Mme MacNeil :** Cette possibilité aussi leur serait ouverte.

**La présidente :** Êtes-vous en train de dire que, d'après l'analyse qu'en a faite votre ministère, si le projet de loi est adopté, le pouvoir discrétionnaire du ministre sera supprimé et il n'y aura qu'un permis de 180 jours, alors que dans le cadre de l'actuel régime il peut y avoir prolongation?

**Mme MacNeil :** Je ne suis pas certaine qu'il soit clairement établi dans le projet de loi, dans son libellé actuel, qu'il pourrait y avoir des renouvellements de permis de 180 jours. Le projet de loi fait état d'un permis de 180 jours et d'un permis de trois ans.

**La présidente :** Le service juridique du ministère s'est-il penché sur la chose?

**Mme MacNeil :** On ne lui a pas posé cette question précise.

**La présidente :** Il nous faudrait quelqu'un du ministère de la Justice qui nous donne son interprétation. Le projet de loi ne fait pas état de prolongations, et la question est donc de savoir s'il y aurait possibilité de prolongation par inférence. Je ne sais pas. Il nous faudrait examiner cela. Je ne suis pas avocate spécialiste de l'immigration.

Merci beaucoup de vos observations au sujet du projet de loi S-218. Nous en tiendrons compte dans notre étude.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir parmi nous, du Conseil canadien pour les réfugiés, Mme Janet Dench, directrice exécutive, et Mme Loly Rico, présidente, Sous-comité sur la lutte contre la traite d'êtres humains. Je crois comprendre que vous avez une déclaration liminaire, après quoi nous passerons aux questions.

**Loly Rico, présidente, Sous-comité sur la lutte contre la traite d'êtres humains, Conseil canadien pour les réfugiés :** Merci beaucoup de nous avoir invités à exprimer nos vues sur le projet de loi C-218. Le Conseil canadien pour les réfugiés est une organisation cadre se donnant pour mission de protéger

and integration of refugees and immigrants in Canada. About 170 organizations from across Canada are members of the CCR.

We welcome and salute the Senate's work on the issue of trafficking and congratulate Senator Phalen for his commitment to protecting trafficked persons, including the introduction of this bill. Trafficking has long been an almost invisible problem in Canada, so we are particularly grateful to senators for shining a spotlight on the issue.

Under the leadership of our gender core group, the CCR has been following the issue of trafficking in women and children for several years. Following regional consultations in 2002-03, we held a national conference on trafficking in women and children in November 2003. Out of this process, we developed a series of recommendations, and we adopted three guiding principles.

Measures must be non-punitive and must not penalize trafficked persons. Measures must be guided by and be respectful of the human rights of trafficked persons. Specific programs and supportive services catered to trafficked persons are needed as well as training of service providers and stakeholders.

To follow up on this work, we struck an anti-trafficking committee, nationally representative of trafficked persons advocacy organizations, in which we focused on applying the above principles and advocating for their implementation nationally by governments, their agencies and service providers; increasing public awareness about trafficking in Canada; and working for the protection of trafficked persons in Canada.

As an example, a coordinated network was developed in Vancouver between the NGOs and the local authorities to work towards services for trafficked persons. Other cities have focused on doing public awareness as well as advocacy with their members of Parliament for the protection of trafficked persons. We have been closely following the various measures introduced by the Canadian government. Because we believe that more remains to be done, in early 2007 we developed proposed legislative amendments to the Immigration and Refugee Protection Act for the protection of trafficked persons, and we have been working to promote this proposal.

We have passed around our proposal for legislation. Last November we lobbied with the different members of Parliament at the House of Commons, and we have a brochure with questions and answers and a pamphlet we use with the NGOs when we do public awareness.

The key aspects of the proposals are the following: to advocate for legislative changes to ensure that there is a permanent and fundamental change in policy so that trafficked persons in Canada are unconditionally protected through permanent residence and provided with adequate service programs; to highlight the narrowed focus of current provisions in the law

les réfugiés au Canada et partout dans le monde et de faciliter l'établissement et l'intégration des réfugiés et des immigrants au Canada. Quelque 170 organisations de tout le Canada sont membres du CCR.

Nous saluons le travail du Sénat sur la question de la traite et félicitons le sénateur Phalen de sa volonté de protéger les victimes de la traite, en particulier avec l'introduction de ce projet de loi. La traite de personnes est de longue date un problème invisible au Canada, et nous sommes donc particulièrement reconnaissants aux sénateurs de le mettre en lumière.

Sous l'impulsion du groupe membre qui se penche sur l'égalité des sexes, le CCR suit depuis plusieurs années le problème de la traite des femmes et des enfants. Après des consultations régionales en 2002-2003, nous avons organisé une conférence nationale sur la traite des femmes et des enfants en novembre 2003. À partir de là, nous avons formulé une série de recommandations et adopté trois principes directeurs.

Les mesures doivent être non punitives et ne doivent pas pénaliser les victimes de la traite. Les mesures doivent être prises dans le strict respect des droits des victimes. Des programmes et services de soutien spécifique doivent être offerts aux victimes, ainsi qu'une formation aux prestataires de services et parties prenantes.

Pour assurer le suivi de ce travail, nous avons formé un comité de lutte contre la traite, qui représente à l'échelle nationale les organisations de défense des victimes de la traite. Au sein de ce comité, nous nous efforçons d'appliquer les principes ci-dessus et militons pour leur mise en oeuvre à l'échelle nationale par les pouvoirs publics, leurs organismes et les prestataires de services, cherchons à sensibiliser le public au problème de la traite au Canada ainsi qu'à protéger les victimes de la traite dans notre pays.

Par exemple, un réseau coordonné a été constitué à Vancouver reliant les ONG et les autorités locales en vue d'offrir les services aux victimes du trafic. D'autres villes focalisent sur la sensibilisation du public et l'intervention auprès des députés dans l'intérêt de la protection des victimes. Nous avons suivi de près les diverses mesures introduites par le gouvernement canadien. Étant convaincus qu'il reste encore beaucoup à faire, nous avons élaboré début 2007 une proposition de modification de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés afin de mieux protéger les victimes, et nous faisons depuis la promotion de ce projet.

Nous vous avons distribué notre proposition de refonte de la loi. En novembre dernier, nous sommes intervenus auprès de différents députés de la Chambre des communes et nous avons publié une brochure de questions et réponses et un feuillet que nous distribuons aux ONG dans le cadre de notre travail de sensibilisation du public.

Les aspects primordiaux de notre proposition sont les suivants : militer pour une refonte de la loi afin d'assurer un changement permanent et fondamental de la politique de telle manière que les victimes de la traite soient inconditionnellement protégées au Canada par l'octroi du statut de résident permanent et de services adéquats; mettre en lumière les insuffisances des



relating to trafficking, which serve to criminalize trafficking and promote detention of trafficked persons rather than protecting the human rights of trafficked persons; to promote gender equality, given the gendered aspects of trafficking, which differentially impacts women and girls, exploiting their vulnerability within society, both in Canada and around the world.

These proposals have been endorsed by numerous organizations, including the Sisters of Saint Joseph of Canada; Stop the Trafficking; Persons Against the Crime of Trafficking, PACT; London and Area Anti-trafficking Committee; and the Canadian Federation of University Women.

**Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees:** We wanted to make a few comments on similarities and variances between Bill S-218 and our proposal. To look at some of the similarities, both Bill S-218 and our proposal recognize the need for a change to the immigration legislation in order to ensure the protection of trafficked persons.

We appreciate the positive steps taken by the government in introducing the 2006 guidelines for the issuance of temporary residence permits to trafficked persons, but we believe, based on experience, that this is not enough and that an amendment to the law is necessary. In this regard, we disagree with the comments from the witness from Citizenship and Immigration Canada that the current measures in place respond adequately to the needs of trafficked persons.

The Canadian Council for Refugees' proposal recommends that trafficking be defined as in the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Bill S-218 adopts a similar definition, although we note that there are some differences that may be of concern.

Both Bill S-218 and our proposal recognize the importance of providing trafficked persons with access to health care and social services.

Both the bill and our proposal recognize the need for providing an immediate grant of temporary protection on a low threshold of proof. In our proposal, we suggest the standard of "reasonable grounds to suspect" that the person may have been trafficked, a standard that already exists in the act. The bill proposes protection if the person "may be or may have been" a victim of human trafficking. Both these tests recognize that the situation is often unclear and impossible to determine quickly, especially when the persons concerned have not had an opportunity to develop trust in officials.

Both the bill and our proposal provide for more permanent protection where it is established on a higher threshold that the person has been trafficked, and there would be a risk of hardship if the person is removed.

dispositions actuelles de la loi relatives à la traite, qui criminalise le trafic et encourage l'incarcération des victimes plutôt que de protéger leurs droits humains; promouvoir l'égalité des sexes, étant donné que la traite touche particulièrement les femmes et les filles, exploitant leur vulnérabilité dans la société, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde.

Ces propositions ont été approuvées par de nombreuses organisations, dont les Sœurs de Saint Joseph du Canada, Stop the Trafficking; Persons Against the Crime of Trafficking ou PACT; London and Area Anti-trafficking Committee, et la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités.

**Janet Dench, directrice exécutive, Conseil canadien pour les réfugiés :** Nous voulions dire quelques mots sur les similitudes et les différences entre le projet de loi S-218 et notre proposition. Pour commencer par quelques similitudes, tant le projet de loi S-218 que notre proposition reconnaissent la nécessité de remanier la législation relative à l'immigration afin d'assurer la protection des victimes de la traite.

Nous apprécions les mesures positives prises par le gouvernement avec l'introduction en 2006 des lignes directrices sur l'octroi de permis de résidence temporaire aux personnes trafiquées, mais nous pensons, sur la foi de l'expérience, que cela ne suffit pas et qu'une modification de la loi est nécessaire. À cet égard, nous nous séparons de la représentante de Citoyenneté et Immigration Canada lorsqu'elle dit que les mesures actuellement en place répondent adéquatement aux besoins des victimes de la traite.

La proposition du Conseil canadien des réfugiés recommande que le trafic soit défini de la même façon que dans le Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le projet de loi S-218 adopte une définition similaire, encore qu'il présente quelques divergences pouvant être problématiques.

Tant le projet de loi S-218 que notre proposition reconnaissent l'importance d'offrir aux victimes du trafic l'accès aux soins de santé et aux services sociaux.

Tant le projet de loi que notre proposition reconnaissent la nécessité d'offrir une protection temporaire immédiate sur la base d'un faible niveau de preuve. Dans notre proposition, nous préconisons la notion du « motif raisonnable de soupçonner » que la personne a pu faire l'objet d'un trafic, une norme qui existe déjà dans la loi. Le projet de loi propose de protéger la personne si « elle est peut-être, ou a peut-être été victime du trafic de personnes ». Ces deux critères reconnaissent tous deux que la situation manque souvent de clarté et qu'il peut être impossible de déterminer les faits rapidement, surtout tant que les personnes concernées n'ont pas eu la possibilité d'apprendre à faire confiance aux autorités.

Tant le projet de loi que notre proposition offrent une protection plus permanente lorsqu'il a été établi, selon une preuve plus rigoureuse, que la personne est victime de la traite et si son expulsion lui causerait préjudice.

I will turn now to some of the differences between bill S-218 and our proposal.

We have consciously avoided using the term “victims” in our proposal. Trafficking is a process that depends on taking away from the trafficked the control of their lives. Trafficking treats people as objects or commodities, rather than as people and as agents in their own lives. We therefore believe it is preferable to avoid, as far as possible, words and actions which put trafficked persons into a passive role and undermine their agency.

We believe that it is crucial that protection not be conditional on cooperation with authorities. Some other countries have done just this. Experience has shown that this works against the goal of protection for a number of reasons, including because of the profound and often justified fears for themselves and their families, and the fact that the experience of being trafficked will be so traumatizing for some that they will be unable to assist in intimidating judicial proceedings.

We have therefore been careful to word the criteria for protection in such a way as to avoid making cooperation implicitly or explicitly a requirement, while recognizing that the fact of cooperation in prosecution may well put trafficked persons at greater risk. Although Bill S-218 does not make cooperation a requirement for longer-term protection, we would be concerned that making it one of the criteria would mean in practice that some women would need to choose between deportation and cooperation.

In our proposal, we recommend a possibility of acquiring permanent residence in the mid-term rather than a three-year permit leading to eventual permanent residence, as in the bill. We are familiar with the implications of temporary versus permanent status. We are therefore concerned that imposing a long period of temporary status on trafficked persons would mean a significant hardship in practical and psychological areas. It is very difficult for someone who only has temporary status in Canada to get on with their lives. This would be doubly so for those who have experienced as grave an abuse as trafficking and who therefore already have significant handicaps to overcome in rebuilding their lives.

A specific obstacle for persons on temporary permits is that they have no right to family reunification, even with spouses or dependent children. In our proposal, we recommend that trafficked persons be able to include immediate family members on their permanent residence application, as do refugees.

Because children are among those trafficked, and they are particularly vulnerable because of their young age, our proposal includes specific text to attempt to address their situation.

Je vais maintenant aborder certaines des différences entre le projet de loi S-218 et notre proposition.

Nous évitons consciemment d'employer le terme « victime » dans notre proposition. La traite consiste à priver la personne qui en fait l'objet du contrôle de sa vie. Le trafic traite les gens comme des objets ou des marchandises, plutôt que comme des personnes et des agents libres. Nous pensons par conséquent qu'il est préférable d'éviter, dans toute la mesure du possible, les termes et les actes qui placent les sujets de la traite dans un rôle passif et sapent leur autonomie.

Nous pensons qu'il est crucial que la protection ne soit pas conditionnelle à la collaboration avec les autorités. C'est ce que font certains pays. L'expérience montre que cela va à l'encontre de l'objectif de protection pour plusieurs raisons, notamment à cause de la crainte profonde et souvent justifiée des sujets pour eux-mêmes et leur famille, et le fait que l'assujettissement à la traite est tellement traumatisant que la personne sera dans l'incapacité de prendre part à des procédures judiciaires intimidantes.

Nous avons par conséquent pris soin de formuler les critères de protection de manière à ne pas faire de la collaboration une condition implicite ou explicite, sachant que le fait de coopérer dans une poursuite pourrait bien exposer le sujet du trafic à un plus grand risque. Bien que le projet de loi S-218 ne fasse pas de la collaboration une condition de la protection à plus long terme, nous craignons que si l'on en fait l'un des critères cela se traduise dans la pratique par l'obligation pour certaines femmes de choisir entre l'expulsion et la coopération.

Dans notre proposition, nous recommandons la possibilité d'acquérir le statut de résident permanent à moyen terme, à la place d'un permis de trois ans conduisant éventuellement à la résidence permanente, comme le prévoit le projet de loi. Nous connaissons les implications du statut temporaire par opposition au statut permanent. Nous pensons de ce fait qu'imposer une longue période de statut temporaire au sujet de la traite représenterait une lourde épreuve sur le plan tant pratique que psychologique. Il est très difficile pour une personne ayant un droit de séjour au Canada seulement temporaire de construire une vie. C'est d'autant plus difficile si la personne a souffert un traumatisme aussi grave que la traite et a de ce fait déjà de lourds handicaps à surmonter pour reconstruire sa vie.

Un obstacle spécifique pour les titulaires de permis temporaire est qu'ils n'ont pas droit au regroupement familial, même pas avec les conjoints ou enfants à charge. Dans notre proposition, nous recommandons que les sujets de la traite puissent englober immédiatement les membres de leurs familles dans leur demande de résidence permanente, à l'instar des réfugiés.

Étant donné que les enfants sont aussi victimes de la traite et sont particulièrement vulnérables en raison de leur jeune âge, notre proposition contient des dispositions spécifiques les concernant.



Finally, we have included references to NGOs in our proposal, and we believe that a successful response to the needs of trafficked persons will involve NGOs in a key role. NGOs are much better placed than officials to develop a relationship of trust with people who have been abused and exploited.

**The Chair:** I should say that the concern about trafficking persons is a worldwide concern, and certainly in Canada. For that reason, this committee has put in a notice of motion to study this issue. The Senate has not passed that motion, but we intend to study every aspect of this issue as we think that a full review is timely and necessary. No doubt you will be before us again in the broader context of the issues.

**Senator Munson:** In earlier testimony with Senator Phalen and the officials, we heard the figures 800 and 16,000 for the number of victims of human trafficking in Canada. Since you are closer to the ground in working with people, do you have any idea what the figure may be for victims of trafficking in this country, or alleged victims of trafficking?

**Ms. Dench:** We do not have any privileged access to figures. In our work on this area, we have realized that as long as there is no clear protection mechanism for trafficked persons, many of them will not come to our attention.

At the moment, the situation is that the traffickers can tell their victims that they have a choice: "If you leave us, you will likely be deported." Then if they are deported, they may be at risk in their home countries. Traffickers can hang threats over the heads of their victims because of the lack of secure protection in Canada's laws.

Our member organizations who serve immigrants and refugees, when talking about what we can do for trafficked persons, ask what we can offer people. If there is no secure protection in the law, it is difficult for us to reach out to people and tell them that we can help when there is nothing concrete we can do to help. In that sense, we have no way of knowing how many people are involved.

Our position is that each human being has the right to have their rights respected. Whether very large or only small numbers of people are affected, we need to be concerned, because we know there are people in this situation.

**Ms. Rico:** Also, there is no process where they can count data. One of the numbers could come from the RCMP. In my experience, because I work with refugees, women and children, we have been seeing potential trafficked persons. When we contact Citizenship and Immigration Canada or if they have been recognized by the Canada Border Service Agency, they have not been recognized as victims of trafficking. However, when they have gone through the refugee process at the Immigration and Refugee Board of Canada, some of them have been recognized as refugees.

Enfin, nous avons englobé dans notre proposition des références aux ONG, considérant qu'elles ont un rôle clé à jouer lorsqu'il s'agit de répondre efficacement aux besoins des victimes de la traite. Les ONG sont beaucoup mieux en mesure que les fonctionnaires d'établir une relation de confiance avec des personnes qui ont été mal traitées et exploitées.

**La présidente :** Je dirais que la préoccupation à l'égard du trafic d'êtres humains est mondiale et existe certainement au Canada. C'est pourquoi notre comité a déposé un avis de motion demandant à étudier cette question. Le Sénat n'a pas adopté la motion mais nous avons l'intention d'étudier tous les aspects de ce problème car nous pensons qu'un examen approfondi est nécessaire à ce stade. Nous allons sans aucun doute vous inviter à comparaître de nouveau lors de cette étude plus large.

**Le sénateur Munson :** Lors du témoignage du sénateur Phalen et des fonctionnaires, le nombre de victimes du trafic d'êtres humains au Canada a été chiffré comme se situant entre 800 et 16 000. Puisque vous êtes présents sur le terrain auprès de ces gens, avez-vous idée de ce que peut être le chiffre véritable de victimes, ou de présumées victimes, du trafic dans notre pays?

**Mme Dench :** Nous n'avons pas d'accès privilégié aux chiffres. Dans notre travail dans ce domaine, nous avons réalisé qu'aussi longtemps qu'il n'y aura pas de mécanisme de protection clair pour les sujets de la traite, beaucoup d'entre eux échapperont à notre attention.

À l'heure actuelle, la situation est telle que les trafiquants peuvent dire à leurs victimes qu'elles ont un choix : « Si vous nous quittez, vous serez probablement expulsés ». Ensuite, si elles sont expulsées, elles seront exposées au danger dans leur pays d'origine. Les trafiquants peuvent suspendre une épée de Damoclès sur la tête de leurs victimes du fait de l'absence de protection garantie dans la législation canadienne.

Nos organisations membres qui servent les immigrants et les réfugiés demandent ce qu'elles peuvent offrir aux victimes du trafic. S'il n'y a pas de protection garantie dans la loi, il leur est difficile de tendre la main à ces personnes et de les aider, lorsqu'il n'existe pas de possibilités concrètes. Pour cette raison, nous n'avons aucun moyen de savoir combien de personnes sont concernées.

Notre position est que chaque être humain a droit au respect de ses droits. Que le nombre des victimes soit important ou non, nous devons nous en préoccuper car nous savons qu'il existe des personnes dans cette situation.

**Mme Rico :** En outre, il n'existe aucun mécanisme pour recueillir ces données. L'un de ces chiffres pourrait provenir de la GRC. Dans mon travail avec les femmes et enfants réfugiés, je vois des personnes susceptibles d'être victimes de la traite. Lorsque nous contactons Citoyenneté et Immigration Canada ou lorsqu'ils sont découverts par l'Agence canadienne des services frontaliers, ils ne sont pas forcément recensés comme victimes de la traite. Cependant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié leur accorde parfois le statut de réfugié pour cette raison.

There is not a specific category of “trafficked person,” and that is why we do not have exact numbers. I have been there, seeing them and trying to help them, but there is no real process under which we can help them.

**Senator Munson:** It takes a lot of courage for a victim to step out of the shadows, I would guess. Senator Phalen’s bill talks about a hotline. The officials before us seemed to be dismissive of that. Would a hotline be helpful to victims?

**Ms. Rico:** Yes. We have experience with that. For example, I am located in Toronto, and we have the hotline for domestic violence for abused women. It has been a success. It is a way women can communicate and go through the shelter system and obtain protection.

We are looking into something like that. The RCMP has a number at the moment, but because it is the RCMP number, that hotline has not been successful. However, that idea would be helpful.

**Senator Munson:** Your own proposal, which has some similarities to Senator Phalen’s, contains a line that struck me. You said that there is nothing in the law to protect the human rights specifically of trafficked persons. Could you expand on that?

**Ms. Dench:** There is nothing specifically for trafficked persons. If you do a search through the act and the regulations, trafficking comes up in the measures in order to criminalize the act of trafficking, so the traffickers are targeted. There is reference in the regulations relating to detention. If a person is trafficked, including children, that is a factor in favour of their detention. A person who is trafficked is at greater risk of being detained than someone who has not been trafficked. There is nothing in the law to say these are specific measures to protect or advance the rights of trafficked persons.

**Senator Munson:** We know that you have your own proposals here, but would you encourage us to pass Bill S-218?

**Ms. Dench:** We are certainly in favour of the general goals of the bill. As I said in my comments, we have some concerns about some aspects of the bill.

**Senator Stratton:** To continue along with Senator Munson’s questioning, considering the differences between what you would like and what Senator Phalen has in his bill, do you think the bill could be amended to meet your requirements?

**Ms. Dench:** Yes, certainly.

**Senator Stratton:** Among the differences you list in your remarks, the first bullet talks about victims. You do not use that word. The second bullet says, “We believe that it is crucial that protection not be conditional on cooperation with

Il n’existe pas une catégorie définie de « victime de la traite », et c’est pourquoi nous n’avons pas de chiffres exacts. Je suis sur le terrain, je les vois et j’essaie de les aider, mais il n’existe pas de réel mécanisme pour leur venir en aide.

**Le sénateur Munson :** Il faut beaucoup de courage à une victime pour sortir de l’ombre, j’imagine. Le projet de loi du sénateur Phalen parle d’une ligne téléphonique d’assistance. Les fonctionnaires semblaient rejeter cette idée. Est-ce qu’une ligne téléphonique d’assistance serait utile aux victimes?

**Mme Rico :** Oui. Nous en avons fait l’expérience. Par exemple, je travaille à Toronto et nous avons là une ligne téléphonique d’assistance pour les femmes victimes de violence familiale. C’est une réussite. C’est une façon pour les femmes de communiquer de trouver un foyer d’accueil et de recevoir protection.

Nous envisageons quelque chose de ce genre. La GRC a un numéro d’appel en ce moment, mais vu qu’il s’agit d’une ligne de la GRC, elle est peu utilisée. Cependant, l’idée est bonne.

**Le sénateur Munson :** Votre propre proposition, qui présente quelques similitudes avec celle du sénateur Phalen, contient une ligne qui m’a frappé. Vous dites : « Il n’y a pas de disposition législative visant spécifiquement la protection des droits des victimes de la traite ». Pourriez-vous préciser votre propos?

**Mme Dench :** Il n’existe aucune disposition expresse pour les victimes de la traite. Si vous faites une recherche dans la loi et le règlement d’application, la traite est mentionnée dans les dispositions qui l’érigent en acte criminel, si bien que les trafiquants peuvent être poursuivis. Il y a une mention dans les règles relatives à la mise en détention. Si une personne fait l’objet de traite, et cela comprend les enfants, ce facteur milite en faveur de sa mise en détention. Une personne assujettie au trafic court un plus grand risque d’être incarcérée qu’une autre. Il n’y a aucune mesure spécifique dans la loi pour protéger ou promouvoir les droits des victimes de la traite.

**Le sénateur Munson :** Nous savons que vous formulez votre propre proposition, mais nous incitez-vous à adopter le projet de loi S-218?

**Mme Dench :** Nous sommes certainement en faveur des objectifs généraux du projet de loi. Comme je l’ai dit dans mon exposé, nous formulons des réserves sur certains aspects du projet de loi.

**Le sénateur Stratton :** Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Munson, étant donné l’écart entre ce que vous souhaitez et ce que le sénateur Phalen propose dans son projet de loi, pensez-vous qu’il faille amender ce dernier pour le rendre conforme à vos souhaits?

**Mme Dench :** Oui, certainement.

**Le sénateur Stratton :** Parmi les différences que vous mettez en lumière dans votre texte, le premier point traite des victimes. Vous n’employez pas ce mot. Le deuxième point dit : « Nous pensons qu’il est crucial que la protection ne soit pas conditionnelle à la



authorities. Some other countries have done just this." Can you provide examples of other countries that have done this?

**Ms. Dench:** Certainly. Quite a number of countries in Europe as well as the United States and Australia have tied either temporary or permanent status in the country to cooperation with authorities. In some cases, you will get your temporary status if you agree to cooperate. In some cases, continuance of status in the country is dependent on whether there is a conviction. If the prosecution does not succeed in winning a conviction against the traffickers, then the person who is being trafficked also suffers the consequences.

**Senator Stratton:** In the third bullet, you recommend a possibility of acquiring permanent residence in the mid-term. What does "mid-term" mean for a layperson?

**Ms. Dench:** In Senator Phalen's bill, you have short-term protection and then you have a three-year temporary permit, and then after three years you can become a permanent resident. We want to skip that three-year period without saying that the permanent residence would come at a fixed time. We are saying that if you have a temporary permit, you could then apply for permanent status if you met the conditions at any time. That would, therefore, allow the person to get on with his or her life and to have the security of a permanent status from an earlier period. It could be within six months of arriving.

**Senator Stratton:** That is what I thought it said. I appreciate that.

**Senator Jaffer:** You work with the victims. I think the difference between what Senator Phalen is suggesting and what the department is stating is the issue of flexibility. If I understand what Citizenship and Immigration Canada said, putting current practise into legislation would hamper the government's ability to adjust and respond quickly to the needs of the victims. Do you feel that having this in legislation would remove flexibility?

**Ms. Dench:** I appreciate the government's interest in maintaining flexibility, but looked at from the point of view of the NGOs and from the point of view of the trafficked person, the flexibility does not necessarily work in favour of the trafficked person. We understand that there are good intentions in the guidelines that are issued from Ottawa, but when they do not have the force of law and do not have all of the measures that go along with the change in the law, what we see on the ground is that many trafficked persons fall through the cracks. Ms. Rico can speak in more concrete words about this. Our experience on the ground is that the flexibility is not working in favour of trafficked persons. We provide an example of a case in Vancouver where a person at the border was identified as being trafficked and yet ended up never being given access to a lawyer. She was in detention and, within days, was deported. We obviously cannot know all the details of the case, but that sort of thing is very troubling to us, and it is just one example.

collaboration avec les autorités. Certains autres pays exigent précisément cela ». Pourriez-vous nous donner des exemples de ces autres pays?

**Mme Dench :** Certainement. Plusieurs pays d'Europe, ainsi que les États-Unis et l'Australie, rendent l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent dans le pays conditionnel à la collaboration avec les autorités. Dans certains cas, vous obtenez le séjour temporaire si vous acceptez de coopérer. Dans certains cas, le maintien du droit de séjour dans le pays est conditionnel à la condamnation des trafiquants. Si la poursuite ne parvient pas à obtenir la condamnation des trafiquants, le sujet de la traite subit également les conséquences.

**Le sénateur Stratton :** Au troisième point, vous recommandez qu'il soit possible d'acquérir le statut de résident permanent à moyen terme. Que signifie « moyen terme » pour le profane?

**Mme Dench :** Dans le projet de loi du sénateur Phalen, vous avez une protection à court terme et puis un permis de séjour temporaire de trois ans, puis après trois ans vous pouvez devenir résident permanent. Nous voulons sauter cette étape intermédiaire, sans dire que la résidence permanente interviendra à un moment fixe. Autrement dit, si vous obtenez un permis temporaire, vous pourrez ensuite demander la résidence permanente dès que vous remplissez les conditions, à tout moment. Cela permettrait à la personne de construire sa vie et d'avoir plus vite la sécurité du statut de résident permanent. Ce pourrait être dans les six mois après l'arrivée.

**Le sénateur Stratton :** C'est bien ce que je pensais. J'aime cette idée.

**Le sénateur Jaffer :** Vous travaillez avec les victimes. Je pense que la différence entre ce que propose le sénateur Phalen et ce que dit le ministère est la question de la flexibilité. Si j'ai bien compris ce que dit Citoyenneté et Immigration Canada, inscrire la pratique actuelle dans la loi empêcherait le gouvernement de faire des ajustements et de réagir rapidement aux besoins des victimes. Pensez-vous que l'inscription de cela dans la loi réduirait la flexibilité?

**Mme Dench :** J'apprécie le souhait du gouvernement de conserver la flexibilité, mais du point de vue des ONG et des victimes de la traite, la flexibilité ne fonctionne pas nécessairement en faveur de la victime. Nous savons que les lignes directrices émises par Ottawa sont bien intentionnées, mais lorsqu'elles n'ont pas force de loi et ne comportent pas toutes les mesures qui accompagnent une disposition légale, nous constatons sur le terrain que de nombreuses victimes tombent dans les failles du système. Mme Rico pourra vous donner des exemples plus concrets. Selon notre expérience sur le terrain, la flexibilité ne s'exerce pas en faveur des sujets de la traite. Nous donnons l'exemple d'un cas à Vancouver où une personne a été identifiée à la frontière comme faisant l'objet de traite et pourtant elle n'a jamais eu accès à un avocat. La femme a été placée en détention et expulsée en l'espace de quelques jours. Nous ne connaissons évidemment pas tous les détails de cette affaire, mais ce genre de chose nous trouble beaucoup, et ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres.

**Ms. Rico:** I can give you a few examples. The police in Toronto were investigating a rape in a brothel house, and they found a woman who was without status. They brought her to Citizenship and Immigration Canada, and they identified her as a trafficked person. At the moment she was interviewed by the immigration officer, there was no issuance of a temporary resident permit. The way they issue them is very subjective. The person must be identified as a trafficked person, and sometimes they do not realize that they have been trafficked.

It also depends on what the immigration officer believes. Even if the officer and the victim go through a questionnaire, whether temporary resident protection is produced depends on the belief of the immigration officer. That is why we say that kind of flexibility is not good.

**Senator Jaffer:** You said that sometimes people do not even know that they have been trafficked. From what I understand, even before they can get help from the department, they have to say that they have been trafficked. Under the legislation, they will get more help. Is that what you are saying?

**Ms. Rico:** Yes.

**The Chair:** What tools does an official have available to use to determine whether a person has been trafficked, especially if the person does not know? Can you give me an example? It is okay if you are talking about a case where there is a known smuggling or trafficking ring and you can link it back to the other country and the police are monitoring those. The individual in that case would not know it, and I understand that difference. However, some cases are more nefarious. It is also going further underground. The police are having more and more difficulty finding those linkages and those trafficking rings. If the traffickers are getting more clever at disguising who they are and the victims do not know, then how does this piece of legislation help those victims?

**Ms. Dench:** It is important to recognize that trafficking can take many different forms. Perhaps we can take a different example involving children. We are aware of a number of cases where there have been children in circumstances that look like they may have been trafficked. It is not necessarily part of a ring. There could be a single child entering and perhaps being held in a household as a domestic servant. The child does not go out to school and is expected simply to work in the house. There are cases where children have arrived at the airport in situations that arouse suspicion. We have seen that child simply deported without any investigation into what exactly was going on and what the child was being deported to.

We do not think that passing legislation will suddenly make everything clear. These are often complex and difficult situations. However, if there is something in the law or something in the objective of the law that refers to protection of trafficked persons, this will lead to greater awareness, training and education among officials of both the immigration department and the Canada Border Services Agency.

This has been our experience in our organization in the last few years, where we have worked on the issue of trafficking. We have become more attuned to what we are looking for. If we

**Mme Rico :** Je peux vous donner quelques exemples. La police de Toronto faisait enquête sur un viol dans une maison de prostitution et elle y est tombée sur une femme sans permis de séjour. Elle a été emmenée à Citoyenneté et Immigration Canada et reconnue comme victime de la traite. L'agent d'immigration, lors de l'entretien, ne lui a pas accordé de permis de résident temporaire. L'octroi de ces permis est très subjectif. La personne doit être reconnue comme victime de la traite, et parfois elle-même ne réalise pas qu'elle a été l'objet d'un trafic.

Tout dépend de ce que croit l'agent d'immigration. Même si l'agent administre un questionnaire à la victime, l'octroi d'un permis de séjour temporaire est tributaire de la croyance de l'agent d'immigration. C'est pourquoi nous disons que cette sorte de flexibilité n'est pas une bonne chose.

**Le sénateur Jaffer :** Vous dites que parfois les gens ne savent même pas qu'ils font l'objet d'un trafic. Si j'ai bien compris, avant d'obtenir l'aide du ministère, ils doivent déclarer qu'ils font l'objet d'un trafic. Aux termes de la loi, ils recevront davantage d'aide. Est-ce là ce que vous dire?

**Mme Rico :** Oui.

**La présidente :** Quels outils possède un fonctionnaire pour déterminer si une personne est victime de la traite, surtout si elle-même ne le sais pas? Pouvez-vous me donner un exemple? S'il s'agit d'un cas où il existe un réseau de contrebande ou de trafic et qu'on peut retracer ces activités jusque dans l'autre pays et exercer une surveillance policière, il est possible que la personne ne soit pas au courant, et je comprends cette différence. Cependant, d'autres cas sont plus insidieux et mieux cachés. La police a de plus en plus de mal à établir ces liens et à découvrir ces réseaux de trafic. Si les trafiquants parviennent mieux à déguiser leurs activités et si les victimes sont dans l'ignorance, comment ce projet de loi peut-il les aider?

**Mme Dench :** Il importe de reconnaître que la traite peut revêtir de nombreuses formes différentes. Prenons peut-être un exemple différent mettant en jeu des enfants. Nous connaissons un certain nombre de cas d'enfants placés dans des circonstances telles qu'ils semblent avoir fait l'objet d'un trafic. Ce n'est pas nécessairement un réseau. Il pourrait y avoir un enfant seul qui a été introduit dans le pays et qui est retenu dans une maison comme domestique. L'enfant ne va pas à l'école et on l'oblige à travailler dans la maison. Il est arrivé que des enfants arrivent à l'aéroport dans des circonstances suspectes. Nous avons vu de tels enfants être simplement renvoyés sans enquête sur leur situation et sur ce vers quoi l'enfant est renvoyé.

Nous ne pensons pas que l'adoption d'une loi va faire que tout sera clair soudainement. Ce sont souvent des situations complexes et difficiles. Cependant, s'il existe quelque chose dans la loi ou dans l'énoncé de son objet qui fasse état de la protection des victimes de la traite, cela amènera une meilleure prise de conscience, formation et éducation des agents tant du ministère de l'Immigration que de l'Agence des services frontaliers du Canada.

Cela a été notre expérience au sein de notre organisation ces dernières années, en travaillant sur la question de la traite. Nous sommes devenus plus attentifs aux signes. Si nous voyons



see someone arriving under certain circumstances, in certain relationships, and saying certain things, then we know this may be an issue of trafficking.

**The Chair:** Your proposal differs from that of Senator Phalen in that your last statement refers to NGOs. My experience working in this area for over three decades is that NGOs are more likely than a department official to build that trust relationship, particularly when you note where these people are coming from, where department officials are not seen to be helpers but rather seen as "the system."

How could Bill S-218 incorporate the utilization of NGOs as facilitators as opposed to department officials? Have you given that any consideration?

**Ms. Dench:** There is partly the question of what belongs in law and what is a question of practice. However, we would certainly like to see, in terms of the overall strategy of dealing with trafficked persons, a strong emphasis on the role of NGOs and the different government agencies working more closely with the NGOs, looking at the NGOs as being the service providers.

As our efforts have been going forward, we have been somewhat disappointed at the unwillingness in many places to engage in that discussion, both at the national level and at the regional levels where there have been many attempts made by those involved in our national committee to sit down with the police, the immigration authorities and so on to address this issue. There has been a lack of willingness to do that in an effective way.

**The Chair:** The overall concern here is similar to working with family issues where violence is a symptom. For the people who find themselves before the court, you can use the term "victim" or the "trafficked person." They are the least likely to have the capacity to cooperate, to get at the trafficker. It is not just fear for themselves; it is fear of what might happen to their families and in their village back home. It is a very insidious network.

There is sometimes a comfort level and emotional tie between the trafficked and the trafficker. Those who have worked in this field for a long time, as we found in family crises, know that that is very hard to get at. Any process that puts victims in the spotlight and before department officials and the courts simply makes them recoil more and suffer the consequences for fear of all the other unknowns.

I do not see that being addressed in your proposal or in Senator Phalen's bill. The difficulty that we found in family court is that a wife will not testify against her husband easily. You can mandate them, and that may or may not work. In many cases, it does not. What really works is counselling, working with these people and giving them the support systems when they can handle it. It happens at a different level with everyone, based on their history. Therefore, we need many local services to be available.

quelqu'un arriver dans certaines circonstances, vivant dans certaines relations et disant certaines choses, alors nous savons que ce peut être un cas de trafic.

**La présidente :** Votre proposition diffère de celle du sénateur Phalen en ce que votre dernier point fait référence aux ONG. Mon expérience du travail dans ce domaine sur plus de 30 années me dit que les ONG sont plus susceptibles qu'un agent ministériel d'établir cette relation de confiance, particulièrement lorsqu'on sait que ces gens viennent souvent de pays où les fonctionnaires ne sont pas perçus comme désireux d'aider mais plutôt comme « le système ».

Comment le projet de loi S-218 pourrait-il incorporer le recours aux ONG comme facilitatrices, par opposition aux agents ministériels? Y avez-vous réfléchi?

**Mme Dench :** Il se pose en partie la question de savoir ce qui doit figurer dans le texte de la loi et ce qui est une affaire de pratique. Cependant, nous aimerions certainement que dans la stratégie d'ensemble relative aux victimes de la traite on accorde une grande place aux ONG et que les différents organismes gouvernementaux collaborent plus étroitement avec les ONG en les considérant comme des prestataires de services.

Nous avons souvent été déçus, en faisant ce travail, par la réticence que nous avons souvent rencontrée à ouvrir ce dialogue, tant au niveau national qu'au niveau régional où les membres de notre comité national ont souvent tenté de s'asseoir avec la police, les autorités d'immigration, et cetera. pour traiter de cette question. Il y a une réticence à ouvrir un dialogue efficace.

**La présidente :** C'est un peu le même problème ici que lorsqu'on travaille sur des problèmes familiaux où la violence est un symptôme. Aux gens qui se retrouvent devant le tribunal, on peut appliquer les termes « victimes » ou « objets de traite ». Et ces personnes sont les moins susceptibles de pouvoir collaborer à l'arrestation du trafiquant. Elles ne craignent pas seulement pour elles-mêmes, mais elles ont souvent peur de ce qui pourrait arriver à leur famille dans leur village d'origine. C'est un réseau très insidieux.

Il existe parfois un niveau de confort et un lien émotif entre le « trafiqué » et le trafiquant. Ceux qui ont travaillé pendant longtemps dans ce domaine savent que c'est très difficile à contourner, comme on le voit dans les cas de crise familiale. Toute procédure qui place les victimes sous le feu des projecteurs et devant des fonctionnaires ministériels et des magistrats les incite seulement à se terroriser plus et à subir les conséquences, par crainte de toutes les autres inconnues.

Ce problème n'est pas abordé dans notre proposition ou le projet de loi du sénateur Phalen. La difficulté que nous rencontrons souvent en cour familiale est que l'épouse ne va pas facilement témoigner contre son mari. On peut l'obliger, mais cela ne marche pas toujours. Bien souvent, cela ne produit pas d'effet. Ce qui donne de bons résultats, c'est le counseling, le contact avec ces personnes et l'offre de soutien lorsqu'elles sont prêtes. Cela intervient à un moment différent avec chacun, selon son histoire. Par conséquent, il faut à disposition de nombreux services locaux.

Are we looking at legislation and policy when we should be looking at resources and needs in various communities? Should we not be providing more money for counselling and enabling the ability to cope with what is happening to them?

**Ms. Dench:** You spoke very eloquently about the needs of people and the psychological effects of trafficking. In our proposal, one of the elements that we addressed was interviews with enforcement officials. Currently, under the temporary resident permit system, there is a mandatory interview with either RCMP or CBSA. We were concerned about that from the beginning with the temporary resident permit system. We understand that there will be circumstances where it is necessary for potentially trafficked persons to be interviewed, particularly if they are at the border when they come to attention. We think that strong guidance must be provided so that the officials conducting the interview are aware of these circumstances and, where possible, have the presence of an NGO with whom the trafficked person can feel more comfortable.

You are quite right that other kinds of services need to be available, but in order to get to the point where people can take advantage of those, people need to have the protection of status. That is why we did not make achieving services a priority, because until there is security of status, people will not come forward to benefit from the services. They will not be able to make much progress, because the lack of secure status plays such a role in undermining their ability to work. If you give them psychological counselling but all the time they are worrying about whether they will be deported next week or next month, the counselling will not help much.

**The Chair:** You said that you thought the proposed three-year waiting period was detrimental; in other words, the victims should be able to apply for residency status whenever. They should not be precluded from doing so. We have a refugee system, which we put in for all the right reasons, and we want now to deal, for all the right reasons, with persons who are trafficked.

If they choose to become Canadian citizens, assuming they pass all the requirements, should those two be equal? Should a refugee be able to get Canadian citizenship earlier than a trafficked person, or vice versa, or should they be on an equal footing in the long run?

**Ms. Rico:** At the moment, with the refugee process in Toronto and the interview with the Immigration and Refugee Board of Canada, being recognized as a convention refugee takes eight months to one year. After that, refugees can apply for permanent residence, where they can include their family for family reunification. That is how it happens at the moment with refugee claimants.

With trafficked persons, the same thing would happen. If they have a temporary resident permit and they need to stay here due to hardship, they can apply for permanent residence in a way that they can reunify with their families, especially women who have

Est-ce que nous nous tournons vers la législation et la politique, alors qu'il faudrait plutôt considérer les ressources et les besoins dans diverses collectivités? Ne faudrait-il pas plus de fonds pour le counseling et le soutien pour permettre à ces victimes d'affronter ce qui leur arrive?

**Mme Dench :** Vous avez parlé avec éloquence des besoins des personnes et des effets psychologiques du trafic. L'un des éléments de notre proposition porte sur les entretiens avec les agents d'exécution de la loi. À l'heure actuelle, sous le régime du permis de séjour temporaire, il y a un entretien obligatoire avec soit la GRC soit l'ASFC. Cet aspect du système de permis de séjour temporaire nous préoccupe depuis le début. Nous admettons qu'il peut parfois être nécessaire d'interroger les victimes potentielles de traite, particulièrement lorsqu'elles arrivent à la frontière. Nous pensons qu'il faut des directives claires pour que les fonctionnaires conduisant l'entretien soient sensibilisés à ces circonstances et que, chaque fois que possible, un représentant d'une ONG soit présent avec lequel la victime puisse se sentir plus à l'aise.

Vous avez tout à fait raison de dire que d'autres services doivent être mis à disposition, mais pour que les gens puissent s'en prévaloir, il leur faut la garantie d'un statut. C'est pourquoi nous n'avons pas fait de la prestation de services la priorité, car tant qu'il n'y a pas de sécurité du statut, les gens ne vont pas se présenter pour bénéficier des services. Ils ne pourront beaucoup progresser parce que l'absence de permis de séjour garanti les empêchera de travailler. Si vous leur donnez un soutien psychologique mais qu'en même temps la personne craint d'être expulsée la semaine prochaine ou le mois prochain, le counseling ne servira pas à grand-chose.

**La présidente :** Vous jugez néfaste la période d'attente de trois ans proposée; autrement dit, les victimes devraient pouvoir demander le statut de résident permanent tout de suite. Elles ne devraient pas être empêchées de le faire. Nous avons un système de protection des réfugiés, que nous avons mis en place pour toutes les bonnes raisons, et nous voulons maintenant, pour toutes les bonnes raisons, nous occuper des victimes de la traite.

Si ces victimes choisissent de devenir citoyens canadiens, en supposant qu'elles remplissent toutes les conditions, est-ce que les deux devraient être sur un pied d'égalité? Est-ce qu'un réfugié devrait pouvoir obtenir la citoyenneté canadienne plus vite qu'une victime de la traite, ou inversement, ou bien les deux devraient-ils être sur un pied d'égalité à plus long terme?

**Mme Rico :** À l'heure actuelle, avec la lenteur du mécanisme des réfugiés à Toronto et la comparution devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il faut entre huit mois et un an pour être reconnu comme réfugié au sens de la convention. Ensuite, les réfugiés peuvent demander la résidence permanente, pour eux et les membres de leur famille dans le cadre du regroupement familial. Voilà comment cela fonctionne à l'heure actuelle dans le cas des demandeurs du statut de réfugié.

Ce serait la même chose avec les victimes de la traite. Si elles ont un permis de séjour temporaire et doivent être maintenues au Canada pour raison humanitaire, elles peuvent demander la résidence permanente et le regroupement familial, surtout dans



left their children. That is what we are looking at in that situation, that they have the right. We have studies that when family reunification happens, it stabilizes the person who comes here, the refugee, and it helps with the integration and the adjustment for the trafficked person.

**Senator Jaffer:** Since this bill has come in front of us, I have often thought that we should be using the refugee system for the trafficked person. If a person is found to be trafficked, at the moment the trafficked person does not have any right to counsel. I do not know about anywhere else, but in B.C. a refugee person is now provided pro bono counsel under legal aid. All the same rules should apply to the trafficked person as apply for the refugee person. At the moment, with the flexible rules of this legislation, we are setting up a new system. You are familiar with the refugee rules. You have alluded to some of them and have said that there should be the same rules. How do you see it?

To clarify, once people are found to be convention refugees, there are rules that apply to them getting permanent residency. I think you have already said that the same thing should happen to trafficked persons. As soon as a temporary resident permit is granted, they should be in line as refugee persons.

**Ms. Dench:** There are different aspects to the question. We certainly did look at the parallels between a person who is trafficked and a refugee. Currently, we protect refugees. Some trafficked persons may meet the refugee definition and might have been able to get protection in that way, but there is a gap. Refugee protection is about people who fear persecution in their home country; trafficking is about people who have experienced abuses here in Canada. There is a gap in the law. In our proposal, we are trying to fill the gap by saying that yes, we will recognize that experience of abuse and treat those people in the same way as refugees.

You could go further than our proposal and say that the Immigration and Refugee Board of Canada would not only confer refugee status but would also recognize people who are trafficked and that those people would receive protection in Canada and would apply for permanent residence. We did not go quite that far. We said that Citizenship and Immigration Canada would make that determination, but you could go further and say that it would be done by the Immigration and Refugee Board.

At the moment, this does not look like a very interesting solution because of the problem with the failure of the government to appoint sufficient Immigration and Refugee Board members, resulting in a large and increasing backlog, unfortunately.

**Senator Jaffer:** We heard what Madam Chair said. I am also struggling with this. When people claim refugee status, immediately they are provided with a lawyer and they work with a lawyer to put their case through. When people claim that they have been trafficked, however, they go to the

le cas des femmes qui ont laissé leurs enfants derrière elles. C'est le droit que nous cherchons à leur attribuer dans cette situation. Nous avons des études prouvant que le regroupement familial stabilise la personne qui vient ici, le réfugié, et facilite l'intégration et l'adaptation de la victime de la traite.

**Le sénateur Jaffer :** Depuis que nous sommes saisis de ce projet de loi, j'ai souvent pensé que nous devrions appliquer le mécanisme des réfugiés aux objets de la traite. Si une personne est l'objet d'un trafic, à l'heure actuelle elle n'a pas droit à un avocat. Je ne sais pas ce qu'il en est ailleurs, mais en Colombie-Britannique un demandeur du statut de réfugié a maintenant droit gratuitement à un avocat au titre de l'aide juridique. Les mêmes règles devraient s'appliquer aux victimes de la traite qu'aux demandeurs du statut de réfugié. Nous sommes ici en train de mettre en place un nouveau système, avec les règles flexibles de ce projet de loi. Vous connaissez les règles applicables aux réfugiés. Vous en avez évoqué certaines et vous avez dit qu'elles devraient être les mêmes. Comment voyez-vous cela?

Pour préciser ma question, une fois qu'une personne est reconnue comme réfugié au sens de la convention, certaines règles s'appliquent pour l'octroi du statut de résident permanent. Je pense que vous avez déjà dit que les mêmes règles devraient s'appliquer aux victimes de la traite. Dès qu'un permis de résident temporaire est accordé, elles devraient être traitées comme les réfugiés.

**Mme Dench :** Votre question comporte plusieurs dimensions. Nous avons certainement examiné les parallèles entre une personne victime de trafic et un réfugié. À l'heure actuelle, nous protégeons les réfugiés. Certaines victimes peuvent répondre à la définition de réfugié et obtenir la protection de cette façon, mais il existe une faille. L'asile est pour les personnes qui craignent la persécution dans leur pays d'origine; la traite concerne des personnes qui vivent des abus ici au Canada. Il y a une faille dans la loi. Avec notre proposition, nous cherchons à combler cette faille en disant que oui, nous reconnaissons cette situation d'abus et traitons ces personnes de la même façon que les réfugiés.

Vous pourriez aller plus loin que notre proposition et dire que la Commission de l'immigration et du statut du réfugié pourrait conférer non seulement le statut de réfugié, mais aussi accorder l'asile aux victimes de la traite, ces personnes pouvant alors demander la résidence permanente. Nous ne sommes pas allés jusque-là. Nous avons dit que Citoyenneté et Immigration Canada ferait cette détermination, mais vous pourriez aller plus loin et confier ce rôle à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

À l'heure actuelle, cela ne semble pas une solution très intéressante parce que le gouvernement ne nomme pas suffisamment de commissaires, ce qui cause malheureusement un gros arriéré qui va croissant.

**Le sénateur Jaffer :** Nous avons entendu ce que Mme la présidente Andreychuk a dit. Je me débats également avec cette problématique. Lorsqu'une personne demande le statut de réfugié, on lui fournit immédiatement un avocat pour l'assister dans les démarches. Lorsqu'une personne dit être victime d'un

officer — mostly, I imagine — alone or with an NGO person. They are not able to build trust with someone. That makes it harder for them. In fact, it is much more difficult for people who claim they are being trafficked; there are not the services.

I am not saying that they should go to the Immigration and Refugee Board of Canada; that is another thing. I am saying that the same kind of services should be provided so that we do not reinvent the wheel. We cannot touch the refugee system because there is a definition and if we try to dilute that, it will not work. However, women and children are being abused in our country and we should provide the same kind of services for them. We have already set up a system, and we should set up the same system for trafficked persons.

**Ms. Dench:** Yes. Once you have it in law, the next task would be to go to the different service providers, including the legal aid of the different provinces, to say, “You now need to expand your eligibility to cover people who are applying as trafficked persons so that they can have legal counsel.”

**Senator Lovelace Nicholas:** Once a trafficked person comes forward to the authorities, how are they housed? Are they put in a safe house?

**Ms. Rico:** In my experience, in Toronto, in some cases the trafficked persons were put in an immigration holding centre, because there is no willingness to work together with the NGOs. Sometimes they look at the refugee houses or the shelter system.

**Ms. Dench:** To clarify that, when you say “an immigration holding centre,” you mean detention.

**Ms. Rico:** Yes, the detention centres.

**Senator Lovelace Nicholas:** Would there be a better way to house these trafficked persons? I am trying not to say “victims.” What could be done?

**Ms. Rico:** Yes. The International Organization for Migration, the IOM, has a manual on how to deal with trafficked persons. They had a good experience in Italy. One of their recommendations is that female trafficked persons should be housed in a small house where they feel that they are in the community and they feel comfortable. Also, they should be housed in such a way that they are not in public, because that would both be dangerous and pose a high risk to them. We have proposed that as well.

**Senator Lovelace Nicholas:** Would help if there were something to that effect in the senator’s bill?

**Ms. Dench:** The challenge is always how to deal with things that are not really a matter of law but more a matter of service provision and policy.

trafic, elle comparait devant les autorités la plupart du temps seule, j’imagine, ou avec un bénévole d’une ONG. Elle ne parvient pas à asseoir la confiance avec quelqu’un. Cela rend les choses plus difficiles. De fait, les choses sont beaucoup plus difficiles pour les personnes qui disent être victimes de la traite, car il n’y a pas les mêmes services pour elles.

Je ne dis pas qu’elles devraient relever de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié; c’est une autre question. Je dis qu’il faudrait leur offrir le même genre de service, afin de ne pas réinventer la roue. Nous ne pouvons pas toucher au système des réfugiés parce qu’il y a une définition et si l’on commence à trop l’ouvrir, cela ne fonctionnera pas. Cependant, des femmes et des enfants souffrent d’abus dans notre pays et nous devrions pouvoir leur offrir le même genre de service. Nous avons déjà en place un système et nous devrions appliquer le même aux victimes de la traite.

**Mme Dench :** Oui. Une fois que c’est inscrit dans la loi, l’étape suivante sera d’aller voir les différents fournisseurs de services, notamment les services d’aide juridiques des différentes provinces, pour leur dire d’ouvrir leurs conditions d’admissibilité aux victimes de la traite afin qu’elles puissent bénéficier de conseils juridiques.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Une fois qu’une victime de la traite se présente aux autorités, où est-elle logée? Est-ce qu’on la place dans un logis sûr?

**Mme Rico :** Selon mon expérience, à Toronto, dans certains cas les victimes de la traite sont placées dans un centre de surveillance de l’immigration, parce que les autorités se refusent à collaborer avec les ONG. Parfois on les place dans des maisons de réfugiés ou des foyers d’accueil.

**Mme Dench :** Pour que ce soit clair, lorsque vous parlez de « centre de surveillance de l’immigration », vous voulez dire détention.

**Mme Rico :** Oui, les centres de détention.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Y aurait-il une meilleure façon de loger ces personnes? J’essaie de ne pas dire « victimes ». Que pourrait-on faire?

**Mme Rico :** Oui. L’Organisation internationale pour les migrations, l’OIM, publie un manuel sur la façon de traiter les personnes victimes de trafic. Elle a fait une bonne expérience en Italie. L’une de ses recommandations est que les femmes victimes soient logées dans une petite maison où elles sont intégrées à la collectivité et se sentent rassurées. En outre, elles devraient être logées de manière à ce qu’elles ne soient pas exposées au public, car cela serait dangereux et présenterait un grand risque pour elles. Nous proposons la même chose.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Serait-il utile d’avoir quelque chose à cet effet dans le projet de loi du sénateur?

**Mme Dench :** La difficulté est toujours de savoir quoi faire d’aspects qui ne relèvent pas réellement du droit mais sont plutôt une question de politique et de prestation de services.



**Senator Jaffer:** We are all struggling with the issue of when people say that they are being trafficked. They have issues if it is found out, and people in their families at home could get into trouble. In your experience, has the government helped with witness protection?

**Ms. Rico:** Not at the moment.

**The Chair:** Thank you for the evidence and for your perspectives on this important issue. If we are successful in proceeding with our study, no doubt we will have you back on the broader issues with which we will be dealing.

Honourable senators, the committee welcomes, by video conference, Mr. Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia.

Please proceed with your opening statement.

**Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia, as an individual:** Thank you very much, Madam Chair and senators.

As you have no doubt heard already in the hearing today, human trafficking is not only a serious transnational crime but also a fundamental affront to basic human rights. Canada's role in this practice globally is still poorly understood. Two things are clear, however: we are not immune to human trafficking — it has reached our borders — and Canada is not doing enough to address it.

Internationally it is recognized that three things are required to effectively combat trafficking: preventing it, prosecuting offenders and protecting trafficked persons. Bill S-218 is an admirable attempt to do a better job of protecting trafficked persons in Canada. It recognizes the importance of protecting trafficked persons in Canadian immigration laws — an important starting point. However, as I will get into later in my remarks, there are several key amendments that I would put forward for the committee's consideration in order to ensure this bill is effective in combating trafficking in persons.

It is important to protect trafficked persons not only because it is the right thing to do in accordance with Canadian values, but also because we have committed internationally to doing more to protect these vulnerable individuals. The UN trafficking protocol was signed by Canada on December 14, 2000, and was ratified on May 13, 2002. Articles 6 to 8 of that treaty require that Canada consider a range of protective measures for trafficked persons.

In March 2006, I authored a report published by The Future Group entitled *Falling Short of the Mark: An International Study on the Treatments of Victims of Human Trafficking*. As some of you know, this report compared Canada's performance to that of other Western developed countries that had signed the protocol and assessed whether we had followed up our words with actions.

**Le sénateur Jaffer :** Nous nous débattons tous avec le problème de ce qui se passe lorsque les gens s'avouent victimes de la traite. Si elles sont découvertes, ces personnes peuvent se trouver en danger, tout comme leur famille dans le pays d'origine. À votre connaissance, le gouvernement en a-t-il jamais placé sous protection des témoins?

**Mme Rico :** Pas pour le moment.

**La présidente :** Merci beaucoup d'être venue témoigner et de nous avoir fait part de vos vues sur cette question importante. Si nous parvenons à mener notre étude, nous vous ferons certainement revenir pour traiter plus largement du sujet.

Honorable senators, nous accueillons maintenant, par vidéoconférence, M. Benjamin Perrin, professeur adjoint, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique.

Vous avez la parole pour votre déclaration liminaire.

**Benjamin Perrin, professeur adjoint, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel :** Merci beaucoup, madame la présidente et sénateurs.

Comme vous l'avez sans aucun doute déjà entendu dire aujourd'hui, la traite de personnes est non seulement un grave crime transnational mais aussi une grave atteinte aux droits fondamentaux de la personne. Le rôle du Canada dans cette pratique mondiale reste toujours mal connu. Deux choses sont claires, cependant : nous ne sommes pas à l'abri du trafic d'êtres humains — il a atteint nos frontières — et le Canada ne fait pas suffisamment pour le combattre.

À l'échelle internationale, il est admis que trois ingrédients sont nécessaires pour combattre effectivement la traite : la prévention, la répression et la protection des victimes. Le projet de loi S-218 représente une tentative admirable de mieux protéger les victimes de la traite au Canada. Il reconnaît l'importance de mieux les protéger en droit de l'immigration canadien, ce qui est un point de départ nécessaire. Cependant, comme je l'indiquerai plus loin dans mon exposé, je soumettrai à l'attention du comité plusieurs amendements primordiaux si l'on veut que ce projet de loi soit efficace pour la lutte contre la traite de personnes.

Il importe de protéger les victimes de la traite non seulement parce que c'est la chose morale à faire, conformément aux valeurs canadiennes, mais aussi parce que nous avons pris l'engagement à l'échelle internationale de faire plus pour protéger ces individus vulnérables. Le Canada a signé le 14 décembre 2000 le Protocole des Nations Unies sur la traite, lequel a été ratifié le 13 mai 2002. Les articles 6 à 8 de ce traité exigent que le Canada envisage une série de mesures de protection des victimes de la traite.

Je suis l'auteur d'un rapport publié en mars 2006 par The Future Group, intitulé *Falling Short of the Mark: An International Study on the Treatments of Victims of Human Trafficking*. Comme certains d'entre vous le savent, ce rapport comparait l'action du Canada à celle d'autres pays occidentaux développés signataires du protocole et déterminait dans quelle mesure nos paroles avaient été suivies d'actes.

Canada received an F. The report concluded:

Canada has systematically failed to comply with its international obligations under the Trafficking Protocol related to the protection of victims of human trafficking. Canada's record of dealing with trafficking victims is an international embarrassment and contrary to best practices.

Specifically related to the bill you have before you today, this report found that the legal options available for trafficked persons to seek temporary residence in Canada after being discovered are not adequate. Through the refugee determination process, trafficking victims are not eligible for refugee status simply because they have been trafficked and brought to Canada. Similarly, humanitarian and compassionate grounds applications are too discretionary and sporadic to be a good alternative.

There is a need for a clear and direct means for foreign nationals who are trafficked persons to obtain legal status in Canada to facilitate their recovery and enhance the possibility of their being able to provide assistance in prosecuting those persons responsible for their suffering.

In addition to according immigration status for victims who are without status, as you have heard today, all trafficked persons require a range of support services. This includes health care and counselling, housing, income or employment support, legal aid and translation services. Most of these support services fall within provincial responsibility. I do not see that recognized yet in Bill S-218.

To date, only the Government of British Columbia, on the provincial level, appears to have taken concrete steps to bring these social services together. The B.C. government created the first governmental office to combat trafficking in persons during the summer.

At the federal level, the May 2006 Citizenship and Immigration Canada guidelines that you are familiar with at this point, which were updated the following year, were a very good first step at providing legal status for victims. Bill S-218 attempts to partially codify those guidelines into legislation.

Having legislative authority to provide legal status for trafficked persons is a crucial step for both governmental and non-governmental individuals who come into contact with trafficked persons to give them a degree of certainty in making guarantees of protection. The current guidelines, while admirable, can be repealed without notice. On the other hand, they have the benefit of being flexible and responsive.

It would not be appropriate, however, to simply codify them without first looking at how they have worked in practice and learning from those lessons. There is some anecdotal evidence to date that the CIC human trafficking temporary residency permits are not being used in all cases where foreign nationals

La note octroyée au Canada était un F. Le rapport concluait :

Le Canada a systématiquement négligé ses obligations internationales, au titre du Protocole sur la traite, concernant à la protection des victimes du trafic d'êtres humains. La manière dont le Canada traite les victimes d'un trafic constitue une honte nationale et est contraire aux meilleures pratiques.

En ce qui concerne plus particulièrement le sujet du projet de loi dont vous êtes saisi aujourd'hui, ce rapport a conclu que les options légales offertes aux victimes de la traite en vue d'obtenir le droit de séjour temporaire au Canada après avoir été découvertes laissent à désirer. Les victimes ne sont pas admissibles au statut de réfugié pour la seule raison qu'elles ont été amenées au Canada dans le cadre d'un trafic. De même, l'octroi de titres de séjour pour raison humanitaire est trop discrétionnaire et sporadique pour représenter une bonne solution de remplacement.

Il faut un moyen clair et direct pour les ressortissants étrangers faisant l'objet de la traite d'obtenir un titre de séjour légal au Canada, afin de faciliter leur rétablissement et accroître la possibilité qu'elles puissent apporter leur aide dans la poursuite des personnes responsables de leurs souffrances.

En sus du statut de résident, toutes les personnes victimes de la traite ont besoin d'un éventail de services de soutien, comme on vous l'a expliqué tout à l'heure. Cela englobe les soins de santé et le soutien psychologique, le logement, le soutien du revenu ou de l'emploi, l'aide juridique et les services de traduction. La plupart de ces services de soutien sont du ressort provincial. Je ne vois rien encore à cet égard dans le projet de loi S-218.

Jusqu'à présent, seul le gouvernement de la Colombie-Britannique, au niveau provincial, semble avoir pris des mesures concrètes pour assembler ces services sociaux. Il a créé cet été le premier bureau gouvernemental chargé de combattre la traite de personnes.

Au niveau fédéral, les lignes directrices de Citoyenneté et Immigration Canada de mai 2006 que vous connaissez, qui ont été actualisées l'année suivante, constituaient une bonne première étape d'octroi d'un statut légal aux victimes. Le projet de loi S-218 tente de codifier partiellement ces lignes directrices dans un texte de loi.

L'inscription dans la loi du pouvoir d'octroyer un statut légal aux victimes de la traite représente une étape cruciale tant pour les pouvoirs publics que les organisations non gouvernementales au contact des victimes de la traite, en leur donnant la possibilité d'accorder à ces dernières certaines garanties de protection. Les lignes directrices actuelles, bien qu'admirables, peuvent être abrogées sans préavis. En revanche, elles ont l'avantage d'être flexibles et réactives.

Cependant, il ne serait pas approprié de simplement les codifier sans examiner d'abord leur fonctionnement pratique et sans tirer les leçons de cette expérience. Il existe quelques indications anecdotiques montrant que les permis de résidence temporaires offerts par CIC aux victimes de la traite ne sont pas



are suspected of being trafficked. Rather, suspected victims of human trafficking have allegedly been told they should simply claim refugee status.

This is highly problematic for several reasons. It obfuscates the extent of human trafficking in Canada, undermining our efforts to combat this serious crime. Furthermore, trafficked persons are unlikely to qualify for refugee status, as we have seen in numerous reported decisions, because they are usually not fleeing persecution in their home country, as refugees are, but have been exploited and persecuted here in Canada.

Trafficked persons should simply not be given the false hope of being told to claim refugee status in a system that is already strained and where the cards are stacked against them. It is largely for that reason that we need a clear, concrete and straightforward approach for them to have regular, legal immigration status in the Immigration and Refugee Protection Act.

The federal government can do more to protect trafficked persons to combat this horrible crime. There are two immediate steps I recommend be considered. The first relates to Bill S-218, and that is to provide legislation for a clear, direct and straightforward route for trafficked persons to be granted temporary residence in Canada.

Second is to promote greater federal, provincial and territorial cooperation in providing the full range of necessary services to trafficked persons to allow them to recover from their ordeal.

In the remaining time I have I would like to mention a few recommendations for the committee to consider to improve Bill S-218 specifically.

First, throughout Bill S-218, the rights and benefits afforded to trafficked persons are linked or even preconditioned on their lack of immigration status. However, we ought to remember that not all trafficked persons are out of legal immigration status. Some hold otherwise valid visitor, work or student visas. The protective measures and immigration options opened to trafficked persons under the bill should not depend only on their immigration status.

It is also likely that provincial regimes starting to provide services to trafficked persons would rely heavily on their being previously identified as trafficked persons by the immigration authorities. As such, where it is suspected that a foreign national is or has been trafficked, there should be a determination made in all cases, regardless of whether the person is in or out of status.

Second, the definition of "victim of human trafficking" in clause 3 of Bill S-218 is problematic. It sets the bar too high, does not consider the common practices of debt bondage or adequately reflect the conditions of psychological coercion many trafficking

utilisés dans tous les cas où des ressortissants étrangers sont considérés comme victimes probables d'un trafic. On aurait plutôt dit à ces victimes de simplement revendiquer le statut de réfugié.

Cela est hautement problématique pour plusieurs raisons. Cela occulte l'ampleur de la traite de personnes au Canada, sapant nos efforts de combattre ce crime sérieux. En outre, ces victimes sont peu susceptibles de recevoir le statut de réfugié, comme on l'a vu dans maintes décisions rendues publiques, parce qu'elles ne fuient habituellement pas la persécution dans leur pays d'origine, contrairement aux réfugiés, mais sont plutôt exploitées et persécutées ici au Canada.

Il n'y a tout simplement pas lieu de donner un faux espoir aux sujets du trafic en leur disant de revendiquer le statut de réfugié dans un système déjà sous tension et où la donne leur est défavorable. C'est principalement pour cette raison que nous avons besoin d'une approche claire, concrète et simple inscrite dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés afin qu'ils aient accès à un statut d'immigrant régulier et légal.

Le gouvernement fédéral peut faire plus pour protéger les victimes de la traite et combattre ce crime horrible. Je recommande d'envisager deux mesures immédiates. La première concerne le projet de loi S-218 et consiste à prévoir dans la loi une avenue claire, directe et simple permettant aux victimes d'obtenir un permis de séjour temporaire au Canada.

Le deuxième moyen consiste à promouvoir une meilleure coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de façon à offrir toute la gamme des services nécessaires aux victimes du trafic et leur permettre de récupérer de leurs souffrances.

Pendant le temps qui me reste, j'aimerais soumettre au comité quelques recommandations en vue d'améliorer spécifiquement le projet de loi S-218.

Premièrement, dans tout le projet de loi S-218, les droits et avantages accordés aux victimes de la traite sont liés ou même conditionnels à l'absence de titre de séjour. Cependant, il ne faut pas oublier que tous les sujets d'un trafic ne sont pas dans l'illégalité. Certains détiennent un visa de séjour, de travail ou d'études par ailleurs valide. Les mesures de protection et options d'immigration offertes par le projet de loi aux victimes de la traite ne devraient pas dépendre entièrement de leur statut d'immigration.

Il est également probable que les régimes provinciaux commençant à offrir des services aux victimes de la traite exigeront qu'elles soient préalablement reconnues comme telles par les autorités d'immigration. Aussi, lorsqu'on soupçonne qu'un ressortissant étranger est l'objet d'un trafic, une détermination à cet égard devrait être faite dans tous les cas, que la personne soit au Canada clandestinement ou non.

Deuxièmement, la définition de « victime du trafic de personnes » à l'article 3 du projet de loi S-218 pose problème. Elle fixe la barre trop haut, ignore la pratique courante de la servitude pour dette ou la coercition psychologique souvent

victims are under. It also fails to distinguish between child trafficking instances, which are treated differently under the UN trafficking protocol.

It is also, unfortunately, not sufficiently clear and even vague perhaps in what constitutes exploitation and coercion. I would recommend that the committee look at other international examples of where the UN definition has been translated into domestic legislation with respect to victims. The recent debate in the United States over the William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2007 would be a good place to start for those definitional issues.

Third, the short-term victim protection permits for trafficked persons in Bill S-218 must be clearly made to be renewable. There need to be more options between the 180-day period for a short-term permit and the three-year temporary protection permit.

Fourth, temporary protection permits are properly based in Bill S-218 on alternative grounds of harm to the applicant or their ability to assist with any prosecution of traffickers. However, with respect to proposed section 24.2(1)(b)(i), there is a need to show a "serious possibility" of harm. That standard appears to be too high, and I would recommend that the committee consider a different standard of there being a "reasonable possibility" of harm as more appropriate.

Finally, with respect to Bill S-218, Part 2, I fully support a single point of contact for referrals of support services to trafficked persons. That is an admirable recommendation in the bill. However, as with clause 2(b) of the bill, it should be clear that there is a role and responsibility for provinces to play a greater contribution in assisting trafficked persons.

To conclude, protecting trafficked persons is a necessary condition to enhancing the detection of human trafficking, because individuals are less likely to come to the attention of authorities without guarantees that they will be treated fairly and compassionately. The implementation of any measures to provide legal status and other protective measures to trafficked persons must be diligently pursued by the relevant government departments, because so much of this work, as you have heard, deals with policy, not simply legislation.

As we would hopefully all agree, human trafficking is a fundamental affront to our most basic commitment as a nation to protecting individual liberty and freedom. It must end within our time.

**The Chair:** Thank you for that concise and helpful elaboration of Bill S-218 and the larger issue of human trafficking.

**Senator Jaffer:** Professor Perrin, I thank you for all the work you have done in this area. I do not know whether you heard the earlier witnesses from the Department of Immigration and Citizenship. Their concern is that if Bill S-218 becomes law,

exercée sur les victimes. Elle omet également de distinguer des autres cas le trafic d'enfants, qui est traité différemment dans le protocole sur le trafic des Nations Unies.

Malheureusement, il est insuffisamment clair, et il même carrément vague, quant à ce qui constitue l'exploitation et la coercition. Je recommande au comité d'examiner des exemples à l'étranger où la définition des Nations Unies a été traduite en législation nationale. Le débat récent aux États-Unis sur la William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2007 serait une bonne source d'inspiration pour régler ces problèmes de définition.

Troisièmement, les permis de séjour à court terme accordés aux victimes de la traite dans le projet de loi S-218 doivent être rendus clairement renouvelables. Il faut davantage d'options entre la période de 180 jours d'un permis à court terme et le permis de protection temporaire de trois ans.

Quatrièmement, les permis de séjour temporaire dans le projet de loi S-218 sont fondés à juste titre sur le risque de préjudice pour le demandeur ou sa disposition à collaborer à une poursuite des trafiquants. Cependant, dans le cas du sous-alinéa 24.291(b)(i) proposé, le critère est une « sérieuse possibilité » de contrainte ou préjudice. Cette norme paraît trop élevée et je recommanderais que le comité envisage une norme différente, soit « une possibilité raisonnable » de contrainte ou préjudice.

Enfin, en ce qui concerne la partie 2 du projet de loi S-218, je suis pleinement partisan d'un point de contact unique pour tous les services de soutien offerts aux victimes de la traite. C'est là une recommandation admirable du projet de loi. Cependant, comme dans le cas du paragraphe 2b), il conviendrait d'indiquer clairement que les provinces ont un rôle à jouer et la responsabilité de fournir une plus grande contribution pour assister les victimes du trafic.

Pour conclure, la protection des victimes est une condition nécessaire si l'on veut renforcer la détection du trafic d'êtres humains, car les victimes seront moins susceptibles de se déclarer aux autorités si elles n'ont pas la garantie d'être traitées avec justice et compassion. L'exécution de toute mesure visant à accorder un statut légal et d'autres mesures de protection aux victimes doit être poursuivie avec diligence par les ministères concernés car, comme vous l'avez entendu, une très grande partie de ce travail relève de la politique, et non simplement de la législation.

Comme vous en conviendrez tous, nous l'espérons, le trafic d'êtres humains constitue une atteinte fondamentale à notre engagement national le plus élémentaire, soit de protéger la liberté individuelle. Il faut mettre un terme à cette pratique de notre vivant.

**La présidente :** Merci de cette analyse concise et utile du projet de loi S-218 et de la question plus large de la traite d'êtres humains.

**Le sénateur Jaffer :** Professeur Perrin, je vous remercie de tout le travail que vous avez abattu dans ce domaine. Je ne sais pas si vous avez entendu les témoins précédents du ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté. Ils craignent que le projet de



it will remove the flexibility of the minister. They said that putting current practice into legislation would hamper the government's ability to adjust and respond quickly to the needs of victims as well as stakeholders involved in combating human trafficking. Could you please respond to that comment?

**Mr. Perrin:** I think that the correct line needs to be drawn here. There is certainly a need for a clear directive in the Immigration Act itself that identifies trafficking in persons by name. As the committee is aware, nothing in the Immigration Act deals with victims of human trafficking by name right now. There needs to be at least in the Immigration Act a specific creation of a category of temporary residence permit and also the short-term permits.

Flexibility can be achieved by then relegating to the immigration regulations various aspects of the procedure for that to take place; perhaps also the means that traffickers use should be considered in granting permits. Those sorts of things do lend themselves to enhanced flexibility.

While I would agree that we do not want everything in the Immigration Act, I would also be clear in saying we need to have something in the Immigration Act, and at least that is the legal authority for these permits so that they cannot be taken away at the stroke of a pen.

**Senator Jaffer:** You brought up another point that I had not thought of, so I want to expand on that. You mentioned in-status foreign nationals and not-in-status foreign nationals. For example, when people with student permits or work permits are trafficked, they should be given the same kind of access as people who are not in status. Do I understand you correctly on that?

**Mr. Perrin:** Yes. The way Bill S-218 reads currently, starting right in the very first passage with respect to purpose, it refers continually to persons without status, those who are inadmissible and do not meet the requirements of the act and so on. That language is tracked throughout the bill. What that suggests is that immigration officials would be in a position to say, under the Bill S-218 reforms, if they were to become law, that you are only eligible to qualify for these permits if you are without status.

Again, we are in the middle of doing this extensive body of research at the University of British Columbia on how the guidelines have been working in practice, and one preliminary finding we have already come across is that there is at least anecdotal evidence that immigration officials are not recommending or even considering the temporary residence permit for trafficked persons if the individual is already under some other form of status.

We know that traffickers frequently use otherwise legitimate immigration programs to bring individuals into the country, which is increasingly common, and the concern is that if they are not able to be identified as a trafficked person, they will be ineligible for the further three-year temporary residence permits, and also the provinces are then put in a tough position if they do support victim support services to say there has been no

loi S-218, s'il est adopté, ne réduise la marge de manœuvre du ministre. Ils disent que le fait d'inscrire dans la loi la pratique actuelle empêcherait le gouvernement d'adapter son action et de réagir rapidement aux besoins des victimes ainsi que de tous ceux qui combattent le trafic illicite de migrants. Que leur répondez-vous?

**M. Perrin :** Je pense qu'il faut tirer le trait au bon endroit ici. Il est assurément nécessaire d'inscrire dans la Loi sur l'immigration elle-même une disposition visant spécifiquement la traite de personnes. Comme le comité le sait, il n'y a actuellement rien dans la loi qui mentionne nommément les victimes d'un trafic. Il faut à tout le moins créer dans la Loi sur l'immigration une catégorie spécifique de permis de résidence temporaire et de permis de séjour de courte durée.

On peut ensuite assurer la flexibilité en reléguant divers aspects de la procédure à cet égard dans le règlement d'application; peut-être faudrait-il également tenir compte aux fins de l'octroi des permis des moyens employés par les trafiquants. Ce genre de chose se prête à une flexibilité accrue.

Tout en convenant qu'il ne faut pas tout mettre dans la Loi sur l'immigration, je dirais néanmoins qu'il faut dans la Loi sur l'immigration une disposition qui établisse légalement ces permis afin qu'ils ne puissent pas être supprimés d'un trait de plume.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez également évoqué un autre aspect auquel je n'avais pas songé et que j'aimerais approfondir. Vous avez parlé de ressortissants étrangers en situation régulière et d'autres en situation irrégulière. Par exemple, lorsque le sujet du trafic est titulaire d'un visa d'étudiant ou d'un permis de travail, il faudrait lui donner le même accès qu'aux victimes en situation irrégulière. Ai-je bien saisi?

**M. Perrin :** Oui. Le texte actuel du projet de loi S-218, dès le tout début, dans l'énoncé de l'objet, parle continuellement de personnes sans statut juridique, celles qui sont inadmissibles et ne répondent pas aux exigences de la loi, et cetera. Cela se retrouve partout dans le projet de loi. Cela signifie qu'aux termes du projet de loi S-218, les agents d'immigration pourraient dire que seules sont admissibles à ces permis les personnes en situation irrégulière.

Encore une fois, nous menons à l'Université de la Colombie-Britannique cette vaste étude sur l'application pratique des lignes directrices, et nous avons déjà recueilli des preuves empiriques que les agents d'immigration n'utilisent pas ou n'envisagent même pas de recourir au permis de séjour temporaire si la victime de la traite possède déjà quelque autre titre de séjour.

Nous savons que les trafiquants utilisent fréquemment des programmes d'immigration par ailleurs légitimes pour faire entrer des personnes dans le pays, une pratique de plus en plus courante, et le problème est que si ces personnes ne sont pas identifiées comme des victimes d'un trafic, elles seront inadmissibles au permis de séjour ultérieur de trois ans, et par ailleurs les provinces offrant des services de soutien aux victimes

determination by immigration authorities of whether or not this person is a trafficked person. They would be put in the difficult position of having to conduct their own assessment.

My recommendation would be that any of the benefits, rights or privileges afforded to a trafficked person should apply across the board regardless of their status at the time of their discovery.

**Senator Jaffer:** If I understand what you are saying clearly, if we had this legislation, almost for the first time we would be setting out that we recognize that there is a category called a trafficked person. Is that what you are saying? At the moment, it is just in regulations. There is nothing in the act to recognize that persons can be trafficked into our country.

**Mr. Perrin:** That is correct. It is important that the vulnerability of a trafficked person and the seriousness with which the government treats this serious crime and human rights abuse makes its way into the Immigration Act. It simply is not enough for many non-governmental organizations, who say they come into contact with potential trafficked persons, to say there is a policy somewhere on a website that we can tell you about. We are not sure how it is working. It could be repealed within a day, so we are not able to tell you for sure that you will be granted legal status as a result of your being a trafficked person. Absolutely, it needs to be in the Immigration and Refugee Protection Act. We could discuss further which aspects need to be within regulation and which aspects need to be policy measures. The principle is that the status of a trafficked person for victim protection and immigration status needs to be in the Immigration and Refugee Protection Act in order to offer any meaningful protection.

**The Chair:** You raised an interesting point: We do not recognize trafficked persons. You also made the point that they are the status/non-status issue in immigration. If we want to be truly consistent, would we not find some way in law to recognize trafficked persons, not just those brought into the country? People are trafficked within our country who were born and raised here. Part of a study that we have been looking at is young people who find themselves in the clutches of criminals, gangs or those involved in drug-related activity. They are equally vulnerable, and the actions against them are equally detestable, whether they emanate from a source outside our country and conducted in Canada or started in Canada and conducted in Canada.

Have you thought about the fact that we should approach this not from an immigration point of view only but from a trafficked persons point of view in recognizing that as the issue?

**Mr. Perrin:** The reason we are having this discussion today is that Canada does not have a national action plan to combat trafficking in persons, which, I completely agree with you, has serious and insidious domestic aspects affecting Canadian women and girls, in particular, being trafficked across the

seront placées dans une situation difficile puisque les autorités d'immigration n'auront pas déterminé si la personne est ou non victime de la traite et seront confrontées à la difficulté d'effectuer leur propre évaluation.

Ma recommandation serait que tous les avantages, droits et privilèges soient accordés à toutes les victimes du trafic sans distinction, quel que soit leur statut juridique au moment de la découverte.

**Le sénateur Jaffer :** Si je comprends bien ce que vous dites, si nous adoptions cette loi, nous établirions pour la première fois une catégorie de personnes appelée les victimes de la traite. Est-ce là ce que vous dites? À l'heure actuelle, cela ne figure que dans un règlement. Il n'y a rien dans la loi qui reconnaisse que des migrants ont pu arriver dans notre pays par le biais d'un trafic illicite.

**M. Perrin :** C'est juste. Il est important de reconnaître dans la loi la vulnérabilité des victimes de la traite et la gravité de ce crime et des atteintes correspondantes aux droits de la personne. Il ne suffit tout simplement pas, aux yeux des nombreuses organisations gouvernementales qui entrent en contact avec d'éventuelles victimes de la traite, de pouvoir leur dire qu'il existe une politique énoncée quelque part dans un site Internet, dont on ne sait trop comment elle fonctionne et qui pourrait être abrogée d'un jour à l'autre et sans qu'il y ait aucune assurance que la victime reçoive un statut juridique. Oui, absolument, cela doit être inscrit dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Nous pourrions discuter plus avant des aspects qui devraient figurer dans le règlement et de ceux qui pourraient faire l'objet de mesures administratives. Le principe est que, pour représenter une protection véritable, le statut juridique d'une victime de trafic, aux fins de la protection et de l'immigration, doit être énoncé dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

**La présidente :** Vous avez soulevé un point intéressant : Nous ne reconnaissons pas l'état de victime de la traite. Vous avez fait ressortir qu'elles peuvent être en situation d'irrégularité ou non. Si nous voulons être vraiment cohérents, ne faudrait-il pas trouver une façon de reconnaître en droit l'état de victime d'un trafic, qui ne se limite pas aux migrants? Des gens nés et élevés au Canada peuvent faire l'objet d'un trafic. Dans le cadre d'une autre étude nous nous sommes penchés sur la situation de jeunes qui se retrouvent dans les griffes de criminels, de bandes organisées ou de trafiquants de drogue. Ils sont tout aussi vulnérables et les agissements contre eux au Canada sont tout aussi détestables, qu'ils émanent d'une source étrangère ou canadienne.

Avez-vous réfléchi à l'idée qu'il faudrait aborder cela non pas sous l'angle de l'immigration mais selon l'optique de la personne victime d'un trafic?

**M. Perrin :** La raison pour laquelle nous avons cette discussion aujourd'hui est que le Canada n'a pas de plan d'action national pour combattre la traite de personnes, laquelle, et je suis totalement d'accord avec vous, comporte une inquiétante dimension intérieure, avec notamment le trafic de



country. Our research has found cases of Canadian girls who have been trafficked into the United States. It is a very underexplored problem and it is happening.

The only reason we are discussing the issue with respect to foreign nationals in the Immigration and Refugee Protection Act is that it is such a massive problem. The research was finding that trafficked persons were routinely being detained and subjected to deportation. With respect to foreign nationals, the provision of immigration status as trafficked persons needs to happen. This is only one small aspect of the problem.

One of the other recommendations that the committee might wish to consider as part of its broader study on human trafficking is the role for federal leadership and the necessity for a single governmental office or agency to take the lead on human trafficking. One of the reasons that I believe Canada has fallen so far behind is that our interdepartmental working group on trafficked persons has so many departments that it moves very slowly, as you might expect. Unfortunately, we require quicker action to deal with the multiple facets of this problem.

**The Chair:** You put it succinctly. It is symptomatic of our federal-provincial levels of government and the need to work together. Movement is cautious when we try to coordinate provincial responsibilities in a federal way and to find where we have our capabilities. Often it is in consultation and with some recognized national perspective that the provinces are willing to cooperate in. That comment does not require an answer.

My other curiosity is new technologies. We are not certain where trafficking begins and where it is transmitted. So much of it is on the Internet, through bank transfers, money transfers and money laundering. You are saying that we need national leadership in that area. Should there be a national study on this new, emerging issue that makes trafficked persons vulnerable and, in particular, trafficked children? Do you have any new trends coming out because of the new cyber-technology?

**Mr. Perrin:** There are two main ways that technology is being used to facilitate and enhance human trafficking. First, many individuals who are eventually brought to Canada and exploited are recruited through websites promising work in Canada. That is a huge problem. The federal government requires additional legislative support to address it. Another bill is before Parliament on that issue so I will not comment directly on it, but it would enable immigration officials to do more to prevent people being duped and brought into Canada for human trafficking. One very important use of technology is to post job ads for jobs that do not exist, thereby luring people to Canada with a promise of work.

femmes et de jeunes filles canadiennes d'un bout à l'autre du pays. Notre recherche a mis en évidence des exemples de jeunes filles canadiennes emmenées par des trafiquants aux États-Unis. C'est un problème très méconnu et pourtant réel.

La seule raison pour laquelle nous en discutons par rapport aux ressortissants étrangers, sous l'angle de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est qu'il s'agit d'un problème tellement massif. Notre recherche a montré que des victimes du trafic sont couramment placées en détention et susceptibles d'être expulsées. Dans le cas des ressortissants étrangers, il faut absolument créer un statut d'immigration à titre de victime de la traite. Mais cela ne représente qu'une petite dimension du problème.

Un aspect que le comité pourrait vouloir examiner dans le cadre de son étude plus large de la traite d'êtres humains est le rôle du gouvernement fédéral et la nécessité d'un organe ou agence gouvernementale unique conduisant la lutte contre la traite. L'une des raisons pour lesquelles, à mon avis, le Canada a pris un si grand retard est que notre groupe de travail interministériel sur les victimes de la traite compte tant de ministères qu'il ne peut se mouvoir que très lentement, comme vous pouvez l'imaginer. Malheureusement, il nous faut une action plus rapide pour s'attaquer aux facettes multiples de ce problème.

**La présidente :** C'est un bon résumé. C'est symptématique de notre structure fédérale-provinciale et de la nécessité de la collaboration. Il faut avancer prudemment au niveau fédéral lorsqu'on cherche à coordonner les responsabilités provinciales et déterminer où se situent les capacités. Il faut souvent une concertation et une perspective nationale reconnue pour que les provinces acceptent de coopérer. Cette remarque n'appelle pas de réponse.

Je m'interroge par ailleurs sur les nouvelles technologies. Nous ne savons pas exactement où commence le trafic et par quel moyen il se répand. Une grande partie passe par l'Internet, sous forme de virements bancaires, de transferts de fonds et de blanchiment d'argent. Vous dites qu'il faut un leadership national dans ce domaine. Faudrait-il lancer une étude nationale sur ce nouveau phénomène qui place les objets du trafic, en particulier les enfants, en situation de vulnérabilité? Voit-on émerger de nouvelles tendances du fait de cette nouvelle cyber-technologie?

**M. Perrin :** Cette technologie est utilisée de deux grandes façons pour faciliter et amplifier le trafic illicite de migrants. Premièrement, de nombreuses personnes qui sont emmenées et exploitées au Canada sont recrutées au moyen de sites Internet qui promettent un emploi au Canada. C'est un énorme problème. Le gouvernement fédéral a besoin d'outils législatifs supplémentaires pour s'y attaquer. Un autre projet de loi a été introduit au Parlement qui porte là-dessus et je ne vais pas en traiter directement ici, mais il permettrait aux agents d'immigration de faire plus pour empêcher que des gens soient dupés et transportés au Canada dans le cadre d'un trafic. Un procédé très courant consiste à afficher des offres d'emploi fictives pour attirer des gens au Canada avec une promesse d'emploi.

The other use is with respect to what has been called “digital trafficking.” It does not fit the direct definition, but it is part of the broader problem of online child sexual exploitation. On websites around the world, often in developing countries but they could be in Canada, people are able to direct in real time the horrific sexual abuse of very young children. As part of my work in Cambodia, we had to convince service providers to shut these websites down. Unfortunately, the Internet is taking away the requirement to even cross the border for international trafficking to occur. It is a horrible practice that never would have taken place before.

The final aspect with respect to technology, which we have not talked about yet, is Canada’s fourth role in human trafficking, the first three being as a transit country, a destination country and a source country: Canadians’ driving demand for human trafficking overseas. Recently, we released statistics through the Canadian media that 146 Canadians have been implicated in child sex tourism overseas. We have only one conviction to date under our child sex tourism law. There are Canadians who are driving demand for human trafficking by using the Internet to find victims and then travelling overseas. There are many different ways in which the Internet has fuelled human trafficking involving Canada.

**Senator Jaffer:** We were told today that the NGOs say there might be as many as 16,000 people trafficked into Canada. The official figure, as I understand, is 800. Can you comment on how widespread trafficking is in Canada?

**Mr. Perrin:** Several publications have been written globally about the difficulty of estimating human trafficking, and there are many reasons for that. It is one of the least reported crimes. It operates in the criminal underworld with organized crime and with victims who, by routine threat, have been told that if they ever tell anyone what has happened to them, they or their families back home will be injured or killed. Combine that with a difference in language abilities and the issues of poverty and corruption in developing countries, and you have a crime that is extremely difficult to put a number on.

Around the world, there has been a wide range of estimates. Canada is no different in that we see a vast range in estimates. My particular position on the figure is this: With any serious crime like human trafficking, it does not matter that we can add or take away a zero from the figure. What matters is that it is a serious crime and the gravity of it warrants our attention. Simply because we have between 400 and 600 murders in Canada, we would not think it is any less serious and one would not say, “We do not need homicide units unless there are 400,000 or 40,000.”

Whenever we talk about trafficking statistics, I always emphasize that the importance is identifying that it is happening, and we can say that with certainty. However,

L’autre utilisation est en rapport avec ce que l’on appelle le « trafic numérique ». Celui-ci ne répond pas directement à la définition, mais il s’inscrit dans le problème plus large de l’exploitation sexuelle d’enfants en ligne. Sur des sites Internet à travers le monde, souvent situés dans des pays en développement qui mais pourraient aussi bien être au Canada, il est possible de diriger en temps réel des sévices sexuels horribles sur de très jeunes enfants. Lorsque je travaillais au Cambodge, il nous a fallu convaincre les fournisseurs de services de fermer ces sites Internet. Malheureusement, l’Internet abolit même la nécessité de franchir la frontière pour se livrer au trafic international. C’est une pratique horrible qui n’aurait jamais pu exister auparavant.

Un dernier aspect en rapport avec la technologie, dont nous n’avons pas encore parlé, est le quatrième rôle du Canada en matière de traite d’êtres humains, les trois premiers étant celui de pays de passage, de pays de destination et de pays source : le fait que des Canadiens alimentent, par leur demande, la traite d’êtres humains à l’étranger. Nous avons récemment disséminé dans les médias le chiffre de 146 Canadiens impliqués dans l’exploitation sexuelle d’enfants à l’étranger. Une seule condamnation a été prononcée jusqu’à présent en vertu de notre législation réprimant l’exploitation sexuelle d’enfants à l’étranger. Des Canadiens alimentent la demande de traite de personnes en utilisant l’Internet pour trouver des victimes et en faisant ensuite le voyage à l’étranger. L’Internet alimente de nombreuses façons différentes la traite d’êtres humains impliquant le Canada.

**Le sénateur Jaffer :** On nous a dit aujourd’hui que, selon les ONG, il y aurait jusqu’à 16 000 victimes de la traite au Canada. Le chiffre officiel est de 800, si j’ai bien compris. Pourriez-vous nous indiquer l’ampleur du trafic au Canada?

**M. Perrin :** Plusieurs rapports ont été publiés dans le monde sur la difficulté de chiffrer la traite de personnes et cela tient à de nombreuses raisons. Elle est le fait d’une criminalité organisée souterraine et ses victimes sont régulièrement menacées, se faisant dire que si jamais elles racontent à qui que ce soit ce qui leur est arrivé, elles-mêmes ou leur famille seront punies ou tuées. Ajouter à cela les difficultés de langue et la pauvreté et la corruption dans les pays en développement, et vous avez un crime dont il est extrêmement difficile de chiffrer l’ampleur.

Des estimations très divergentes ont été effectuées dans le monde. Le Canada n’est pas différent en ce sens que nous avons un large éventail d’estimations. Ma propre position à ce sujet est la suivante : dans le cas de tout crime grave comme la traite d’êtres humains, peu importe que l’on puisse ajouter ou enlever un zéro au chiffre. Ce qui compte, c’est que c’est un crime sérieux et sa gravité justifie notre attention. Ce n’est pas parce que nous avons entre 400 et 600 meurtres au Canada que nous jugeons ce crime moins grave, et nul ne dirait : « Nous n’avons pas besoin de brigade d’enquête sur les homicides tant que le chiffre n’atteint pas 400 000 ou 40 000 ».

Chaque fois que l’on parle des chiffres de trafic, je souligne toujours que ce qui compte, c’est qu’il existe, et nous pouvons le dire avec certitude. Cependant, pour ce qui est du nombre réel de



regarding the actual numbers in quantity, we run the risk that, by choosing bigger numbers, we end up creating programs that deal with a situation that is not as extensive as we may think.

My focus has been on trying to understand how it is happening rather than coming up with a new figure. I would say, however, that the RCMP statistic that you referred to — the 800 individuals who are brought into Canada and exploited annually — has been universally admitted as a possible gross underestimation. However, it could be an overestimate, as well.

I am sorry I cannot provide a better figure than that which you have. We need to exercise caution in what figures we are using. It should be enough to say that we are certain it is happening and it is a serious crime that warrants federal attention.

**Senator Jaffer:** In your remarks, you talked about Canada receiving a failing grade at one point. Would you say we are still in the same position or have things improved? You have set out things we have to do.

**Mr. Perrin:** The main reason Canada did so poorly was because it had absolutely nothing in place to provide victim protection other than an ad hoc approach to granting some humanitarian, compassionate grounds applications. As a result, that caused all sorts of other problems.

We have through the guidelines at least the band-aid or the starting points for providing immigration status for foreign trafficked persons. However, we are still extremely far behind globally. We may not have an F but we probably have a C-minus or a D right now. Unfortunately, we have not come to the point where we can be comfortable with what we have done as a country.

I should mention that Canada was singled out not only by The Future Group but by the U.S. State Department a few years ago for failing to adequately prosecute traffickers. I have been told that this year's annual State Department report will have two modifications that have the potential to give Canada a worse grade this year.

First, they are no longer simply accepting "trafficking-related" prosecutions. They will be counting only human trafficking offences. For a long time, Canada has said we have several dozen trafficking-related prosecutions which are for lesser offences. However, as you know, we do not have a single conviction yet for the offence of "human trafficking." That is the first change that will likely affect our rating in the report. The second is that sex tourism, the role of countries in driving demand beyond their borders for human trafficking, will be included this year in the *Trafficking in Persons Report*, as well.

victimes, nous courons le risque qu'en optant pour un chiffre important, nous finissons par créer des programmes pour résoudre un problème qui n'est pas aussi grand que nous le pensons.

Je cherche surtout à comprendre comment le trafic fonctionne plutôt que d'arriver avec un nouveau chiffre. Je dirais, cependant, que le chiffre de la GRC que vous avez cité — 800 personnes amenées clandestinement et exploitées au Canada chaque année — est universellement reconnu comme une grossière sous-estimation. Cependant, il pourrait tout aussi bien s'agir d'une surestimation.

Je suis désolé de ne pas pouvoir vous donner un meilleur chiffre que celui que vous avez. Il faut faire attention aux chiffres que l'on brandit. Il devrait suffire de dire que nous avons la certitude que le trafic existe et que c'est un crime sérieux qui mérite une attention fédérale.

**Le sénateur Jaffer :** Dans votre exposé, vous avez dit à un moment donné que le Canada méritait une mauvaise note. Diriez-vous que nous sommes toujours dans la même situation ou bien y a-t-il eu amélioration? Vous avez esquissé un certain nombre de choses que nous devons faire.

**M. Perrin :** La principale raison pour laquelle le Canada affiche de si mauvais résultats c'est parce qu'il n'y avait absolument rien en place pour protéger les victimes hormis le système très aléatoire des permis de séjour pour raison humanitaire. Cette lacune causait toute sorte d'autres problèmes.

Avec les lignes directrices, nous avons au moins une solution de replâtrage ou l'amorce d'un statut d'immigrant pour les victimes étrangères du trafic. Cependant, nous avons toujours un grand retard au plan international. Nous ne méritons peut-être plus un F, mais probablement guère plus qu'un C-moins ou un D en ce moment. Malheureusement, nous ne sommes pas encore à un stade où nous pouvons être satisfaits de notre action nationale.

Je signale que le Canada a été blâmé non seulement par le Future Group mais aussi par le Département d'État américain il y a quelques années pour son omission de poursuivre adéquatement les trafiquants. On me dit que le nouveau rapport annuel du Département d'État contiendra deux modifications qui pourraient résulter en une plus mauvaise note pour le Canada cette année.

Premièrement, les auteurs du rapport ne vont plus reconnaître les simples poursuites « liées au trafic ». Ils ne vont plus compter que les poursuites pour traite de personnes. Pendant longtemps, le Canada disait avoir entrepris plusieurs douzaines de poursuites liées au trafic, pour des infractions de moindre gravité. Cependant, comme vous le savez, nous n'avons pas une seule condamnation encore pour le délit de « traite de personnes ». C'est le premier changement qui va probablement nous valoir une plus mauvaise note dans le rapport. Le deuxième est le tourisme sexuel, le rôle des pays comme moteurs de la demande de traite de personnes en dehors de leurs frontières, qui sera cette année également une considération dans le *Trafficking in Persons Report*.

For those two reasons, I would say Canada that will not fare particularly well. There is a lot of work to be done. However, it is encouraging to see debate in both Houses of Parliament. Human trafficking has been mentioned by the Prime Minister, and a commitment has been made to do more. I am hoping we will see more concrete action to make this a reality.

**Senator Jaffer:** This question is not about the bill. However, since you are appearing before us, I will ask you a question in regards to the situation with respect to the Olympics. As you are aware, when there are Olympic Games, there is an increase in trafficking of women and children into the area where the games are being conducted.

Are you at all involved in the situation of what will happen with the Olympics, and can you tell us what you foresee with regard to the games and trafficking of women and children?

**Mr. Perrin:** First, while this issue has been raised to public attention, it is unclear yet what the federal and provincial authorities will be doing about it. I have been told informally that there are law enforcement resources being put into place; a plan to deal with the human trafficking threat at the 2010 Olympics is underway. I am aware of ongoing consultations.

However, I have not seen the plans or the devotion of law enforcement resources yet. I am pleased the issue has been put onto the radar and has been raised, in part through a report that The Future Group released in the fall. It has also been raised through questions raised by members of Parliament and senators. I would say we are certainly not out of the woods on that issue and more needs to be done.

The specific report that I refer the committee to, if it is not yet before you, is called *Faster, Higher, Stronger: Preventing Human Trafficking at the 2010 Olympics*. It recommends that a range of steps be taken. Above all, deterring would-be traffickers and sex users is the most important thing we can do. Also, I think prevention is better than waiting for the Olympics to be remembered as a flash point for human suffering.

One other positive point I would mention is that the Minister of Justice has said that the federal government would not support an Olympic brothel being created. I am supportive of that decision. The possibility of an Olympic brothel would not have helped the vulnerable women involved in the sex trade that we were told it would. The reason for that is that it would have excluded anyone with a drug addiction or a serious sexually transmitted disease. Studies showed that 80 per cent to 90 per cent of women trapped in prostitution in the Vancouver area would fall within those exceptions.

Much more needs to be done. I hope we will get more news on that. I encourage the committee to ask for more answers on what the federal government will be doing to deal with that risk.

Pour ces raisons, je dirais que le Canada ne fera pas particulièrement bonne figure. Il reste beaucoup de travail à faire. Cependant, il est encourageant de voir un débat dans les deux Chambres du Parlement. La traite de personnes a été mentionnée par le premier ministre et l'engagement pris de faire plus. J'espère que nous verrons davantage de gestes concrets pour faire de cela une réalité.

**Le sénateur Jaffer :** Cette question ne porte pas sur le projet de loi. Cependant, puisque vous comparez devant nous, je vais vous poser une question sur les Jeux olympiques. Comme vous le savez, lorsqu'il y a des Jeux olympiques, on assiste à une augmentation du trafic de femmes et d'enfants vers le pays où se tiennent les jeux.

Vous penchez-vous sur ce qui se passera lors des Jeux olympiques et pouvez-vous nous dire ce que vous prévoyez sur le plan de la traite de femmes et d'enfants à cette occasion?

**M. Perrin :** Premièrement, bien que cette question ait été portée à l'attention du public, il n'est pas encore clair ce que feront les autorités fédérales et provinciales à cet égard. On m'a dit officieusement que des ressources policières seront mises en place, qu'un plan de lutte contre la traite à l'occasion des Jeux olympiques de 2010 est en cours de préparation. J'ai connaissance de consultations en cours.

Cependant, je n'ai pas vu les plans ni ne sais quelles ressources policières y seraient consacrées. Je suis heureux de voir que la question est sur le radar et a été soulevée, en partie sous forme d'un rapport publié par The Future Group l'automne dernier. Elle a également fait l'objet de questions de députés et de sénateurs. Je dirais que nous ne sommes certainement pas sortis du bois à cet égard et qu'il faut faire plus.

Le rapport dont je parle, si vous ne l'avez pas encore, est intitulé *Faster, Higher, Stronger : Preventing Human Trafficking at the 2010 Olympics*. Il recommande une série de mesures. Le plus important est de dissuader les trafiquants potentiels et les consommateurs de sexe. En outre, je pense que la prévention vaut mieux que d'attendre que les Jeux olympiques laissent le souvenir d'un point d'inflammation de souffrances humaine.

Un autre point positif que je mentionnerais est que le ministre de la Justice a déclaré que le gouvernement fédéral ne tolérerait pas la création d'un bordel olympique. Je souscris à cette décision. Contrairement à ce que l'on a pu dire, un bordel olympique n'aiderait pas les femmes vulnérables qui se prostituent. La raison en est que ce projet aurait exclu toutes les toxicomanes ou celles atteintes d'une grave maladie transmise sexuellement. Des études ont montré que de 80 à 90 p. 100 des femmes piégées dans la prostitution dans la région de Vancouver sont dans ce cas.

Il faut faire beaucoup plus. J'espère que nous aurons d'autres nouvelles à ce sujet. J'encourage le comité à demander plus de réponses sur ce que fera le gouvernement fédéral face à ce risque.



**The Chair:** Thank you, Mr. Perrin. I think we have exhausted the questions. No doubt, your testimony today will be helpful in our assessment of Bill S-218, and we will come back to you for further insights and information should we continue with a full study. We thank you for being with us today.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, April 28, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 5:06 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[English]

**The Chair:** The Standing Senate Committee on Human Rights is here today to analyze and deal with Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

The sponsor of the bill in the Senate, the Honourable Senator Goldstein, is here with us to make his presentation. Ms. Demers, Member of Parliament for Laval, who I believe was a sponsor in the House of Commons, is also here. I understand both of you will make opening comments and we will ask questions after.

Welcome to both of you. We are pleased that you are here.

**Hon. Yoine Goldstein, Senator, sponsor of the bill:** Thank you for permitting me to be here.

I want to pay homage to Ms. Demers, the sponsor of the bill in the place below, or as we call it, the other place. I prefer the place below. She is sponsoring the bill as a function of the extraordinary humanness with which she is so generously endowed. She is a very good person.

Let me start by suggesting what Bill C-280 is likely to do. You may remember from the debates in our chamber that this bill is intended to bring into force the provisions of the Immigration and Refugee Protection Act that would establish a refugee appeal tribunal. It would bring into force sections 110, 111 and 171 of the act.

Parliament passed the bill creating the Immigration and Refugee Review Board of Canada and envisaged the creation of a refugee appeal board in 2001. However, the refugee appeal board has yet to be implemented. As we will see in a few minutes, the existence of that board was central to the logic

**La présidente :** Merci, monsieur Perrin. Je pense que nous avons épuisé les questions. Votre témoignage d'aujourd'hui nous sera sans aucun doute utile pour notre évaluation du projet de loi S-218 et nous nous adresserons certainement de nouveau à vous si nous continuons avec une étude exhaustive de la question. Merci d'être venu nous rencontrer aujourd'hui.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 28 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 17 h 6 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a pour tâche aujourd'hui d'analyser le projet de loi C-280 Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

Le parrain du projet de loi au Sénat, l'honorable sénateur Goldstein, vient nous présenter son exposé. Mme Demers, députée de Laval, qui est l'une des personnes ayant parrainé le projet de loi à la Chambre des communes, je crois, est également présente. Je crois savoir que vous avez tous les deux une déclaration liminaire à présenter, après quoi nous allons vous poser des questions.

Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux. Nous sommes heureux de vous accueillir.

**L'honorable Yoine Goldstein, sénateur, parrain du projet de loi :** Merci de me permettre d'être là.

Je veux rendre hommage à Mme Demers, qui parraine le projet de loi en bas ou, suivant le terme que nous utilisons ici, à l'autre endroit. Je préfère parler d'en bas. Elle parraine le projet de loi de par l'humanité dont elle est si extraordinairement pourvue. C'est une très bonne personne.

D'abord, je veux donner à voir ce que le projet de loi C-280 doit permettre d'accomplir. Si vous vous rappelez les débats que nous avons eus à notre Chambre, vous savez peut-être que le projet de loi vise à faire entrer en vigueur les dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés qui établiraient un tribunal d'appel des réfugiés. Il s'agirait de mettre en vigueur les articles 110, 111 et 171 de la loi.

Le Parlement a adopté le projet de loi créant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et envisagé la création d'une commission d'appel des réfugiés en 2001. Cependant, la Commission d'appel des réfugiés en question n'a pas encore vu le jour. Comme nous le verrons dans quelques

of the changes being made to Canada's system for processing immigrants and refugees.

It is unfortunate that Parliament should be forced to create a new law in order to fully implement the provisions of a law it has already passed. It is doubly regrettable in this case. The refusal of successive governments to implement the refugee appeal board is only one symptom of the growing crisis in Canada's system for the protection of refugees and asylum seekers.

I want to emphasize that this is not a partisan issue. Previous governments of a different stripe did not implement the board. This government has not implemented the board. All of the various ministers who were involved with immigration, right up to Minister Solberg have indicated their reasons why, whatever their reasons may be. I want to emphasize this is not a partisan issue but a human rights issue, and that is why we are here today.

We all know that every day around the world there are thousands, maybe hundreds of thousands of people who flee from their homes to escape persecution based on race, religion, political views and a host of other factors. Over 55 years ago, recognizing the horrors of being a refugee, the international community codified its responsibility to protect these people in the form of the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees.

As a party to this convention, Canada is forbidden to send any refugee claimant to another country where his or her life or safety would be threatened. It is Canada's duty to examine carefully the case of each refugee applicant lest we become unwitting accomplices to sending persons to a place where they will be persecuted or killed.

Unfortunately, there are many persons who attempt to take advantage of the international system for the protection of refugees, meaning, to be fair, that Canadian officials often face the daunting task of screening those deserving of protection as opposed to those who are trying to take advantage of the system. The dividing line is not that easy to discern, especially because many of these people come without documentation, without history and, many of them, without a real ability to be able to defend their interests and rights. As a result, it takes many months to process a refugee claim, especially because Canada receives, depending on the year, anywhere from 23,000 to 38,000 refugee claims. Our system, therefore, must be selective. We have to somehow identify legitimate refugee claimants; but our system also must be thorough and responsive enough so we never send people back who are truly in danger, never send them back into harm's way.

minutes, l'existence de cette commission était un élément central de l'argumentaire en faveur d'une modification du système canadien de traitement des dossiers d'immigrants et de réfugiés.

Il est malheureux que le Parlement soit obligé de créer une autre loi pour mettre pleinement en œuvre les dispositions d'une loi qu'il a déjà adoptée. Dans le cas qui nous occupe, c'est doublement regrettable. Le refus de mettre en œuvre la Commission d'appel des réfugiés de la part des gouvernements successifs n'est qu'un symptôme de la crise grandissante qui touche le système canadien de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Je veux insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une question partisane. Les gouvernements précédents, d'une autre allégeance, n'ont pas mis sur pied la commission en question. Le gouvernement en place aujourd'hui ne l'a pas mis sur pied non plus. Les divers ministres qui ont eu affaire à la question de l'immigration, jusqu'au ministre Solberg, ont toujours justifié leur refus d'agir, quelles que soient les raisons invoquées. Je veux insister sur le fait qu'il s'agit non pas d'une question partisane, mais plutôt d'une question relevant des droits de la personne, et c'est la raison pour laquelle nous nous retrouvons ici aujourd'hui.

Nous savons que, tous les jours, partout dans le monde, il y a des milliers, peut-être des centaines de milliers de personnes qui s'enfuient de chez elles pour échapper à la persécution fondée sur la race, la religion, les idées politiques et toutes sortes d'autres facteurs. Il y a plus de 55 ans, pour reconnaître les horreurs associées au fait d'être réfugié, la communauté internationale a codifié la responsabilité qu'elle a de protéger les personnes en question en adoptant la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés.

Comme le Canada est partie à cette convention, il lui est interdit d'envoyer quelque demandeur d'asile que ce soit dans un pays où sa vie ou sa sécurité serait menacée. Le Canada a pour devoir d'examiner attentivement le dossier de chacun des demandeurs d'asile auquel il a affaire. Nous ne voudrions pas involontairement envoyer quelqu'un dans un endroit où il sera persécuté ou tué.

Malheureusement, nombreuses sont les personnes qui essaient de profiter du système international de protection des réfugiés, ce qui veut dire, pour être franc, que les responsables canadiens se trouvent souvent devant une tâche redoutable : distinguer les personnes qu'il faut vraiment protéger de celles qui essaient de profiter du système. La ligne de démarcation n'est pas très facile à discerner, surtout que les gens se présentent souvent sans documentation, sans antécédents officiellement établis. Souvent, ils ne sont pas vraiment en mesure de défendre leurs intérêts et leurs droits. De ce fait, il faut plusieurs mois pour traiter une demande de reconnaissance du statut de réfugié, surtout que, d'une année à l'autre, le Canada peut recevoir entre 23 000 et 38 000 demandes du genre. Notre système doit donc effectuer une certaine sélection. D'une manière ou d'une autre, nous devons identifier les réfugiés légitimes; nous devons nous donner un système suffisamment rigoureux et souple pour nous assurer de ne jamais renvoyer dans leur pays des gens qui sont vraiment en danger, de ne jamais les renvoyer là où le péril les attend.



At present, regrettably, our system is tilted against deserving claimants because Immigration and Refugee Board decisions cannot be appealed on the basis of the merits of the case. If you are not admitted by a single adjudicator — who is not a judge, not formed formally as a judge — as a refugee claimant, you are sent back, subject to certain minimal protections.

What is the rationale behind the creation of a refugee appeal division? When Parliament passed this act back in 2001, it did so with the hope of speeding and streamlining the process for dealing with refugee claimants. A key provision of the act reduced the number of immigration appeal board members hearing each refugee case from two to one member. The quid pro quo was that this would double the number of refugee claimants who could be heard in the first instance during the same period of time because rather than having two adjudicators, there would be only one on each case. However, the quid pro quo was the establishment of an appeal tribunal so that those refugees who felt their case was not completely heard or their rights were not completely understood would have the opportunity, as any Canadian does and anyone in any civilized country has, to appeal the decision.

As we now stand, the lives of refugee claimants are in the hands of a single adjudicator in Canada. I am not suggesting they are not all trained, nor am I suggesting that any of them are not humane, but people make mistakes. People who are not judicially formed and trained are not necessarily people who could and should determine the lives and fates of people who may live or die because of the decision of a single person.

It is to guard against the potential for mistakes by individual officials that the 2001 law balanced the increased efficiency of the determination process with a new refugee appeal division that could hear the claims of individuals whose claims were rejected.

Peter Showler, then president of the Immigration and Refugee Board, testified that the risk associated with a move to single-member panels was "... more than offset by the creation of the refugee appeal division." On the one hand, there was a reduction of the number of adjudicators who would hear each case, from two to one, but the quid pro quo did not take place. There was no appeal division that was created — it was created but never promulgated. That is what this simple, one-paragraph bill seeks to do. It seeks to create a refugee appeal division.

There are arguments about efficiency and those arguments sound tempting. We all want efficiency and speed, but that should not be the primary goal of a system that is supposed to be helping people who are running for their lives. Without the refugee appeal division, claimants who are rejected under

En ce moment, fait regrettable, notre système penche en faveur des demandeurs authentiques, étant donné qu'il n'est pas possible d'en appeler de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en invoquant les mérites de l'affaire particulière dont il est question. Si le commissaire responsable d'entendre votre cause — commissaire qui n'est pas juge, qui n'a pas reçu la formation de juge — rejette votre demande de reconnaissance du statut de réfugié, vous êtes renvoyé, moyennant certaines protections minimales.

Pourquoi créer une section d'appel des réfugiés? Au moment où le Parlement a adopté la loi, en 2001, il espérait accélérer et simplifier le processus de traitement des demandes. Une disposition clé de la Loi faisait tomber de deux à un le nombre de commissaires appelés à instruire chacune des demandes. De ce fait, nous allions doubler le nombre de demandes de reconnaissance entendues en première instance durant une même période, du fait d'avoir un seul commissaire plutôt que deux qui se penchent sur chaque affaire. Cependant, pour compenser, nous allions créer un tribunal d'appel accessible aux réfugiés qui sont d'avis que le commissaire n'a pas entendu pleinement leur cause ou qu'il n'a pas bien compris leurs droits, tout comme n'importe quel Canadien ou n'importe quel citoyen d'un pays civilisé a la possibilité d'en appeler d'une décision.

Dans l'état actuel des choses, la vie des demandeurs d'asile se retrouve entre les mains d'un seul et unique commissaire au Canada. Je ne laisse pas entendre qu'ils ne sont pas tous formés, ni qu'aucun d'entre eux manque d'humanité, mais il faut dire que l'être humain fait des erreurs. Les gens qui n'ont pas de formation judiciaire ne sont pas forcément ceux à qui on devrait confier le soin de décider de la vie et du sort des gens. La décision de ce commissaire peut devenir une question de vie ou de mort.

C'est pour nous prémunir contre les erreurs possibles des responsables individuels des dossiers que la loi de 2001 met en équilibre l'efficacité accrue du processus de détermination et une nouvelle Section d'appel des réfugiés, chargée d'entendre les prétentions des réfugiés déboutés.

Peter Showler, président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à ce moment-là, est venu témoigner pour faire valoir que le risque associé aux audiences tenues par un seul commissaire « [...] est largement compensé par la création de la Section d'appel des réfugiés ». Le nombre de commissaires appelés à instruire chaque affaire a bel et bien été réduit — il est passé de deux à un —, mais l'élément compensateur n'a pas été mis en place. Aucune section d'appel n'a été créée — ça a été créé sans jamais être promulgué. C'est le but du projet de loi simple que nous avons devant les yeux, projet qui ne renferme qu'un paragraphe. C'est de créer une Section d'appel des réfugiés.

Certains font valoir des arguments concernant l'efficacité du procédé. Or, il est tentant d'y céder. Nous voulons tous que la méthode soit efficace et rapide, mais cela ne devrait pas être le but primaire d'un système qui est censé aider des gens qui fuient leur pays pour échapper au péril. Sans section d'appel des

the new system are left with no way to appeal the merits of their claims.

They can ask the federal appeal tribunal for a judicial review of their case; it is the Federal Court. However, that is not a review on the merits of the case; it is a simple determination as to whether the required form has been followed. Those of us around the table who have juridical training will understand that.

That is not an appeal, on top of which the requirements to be able to get to the Federal Court are virtually impossible for refugee claimants to fulfill. There is a cost involved in it. There are proceedings to be followed and forms to be dealt with, which are virtually beyond the availability and understanding of most of the claimants, many of whom neither speak nor understand either of the official languages.

Without a proper appeal process, Canada has no mechanism to ensure it fulfills its international commitments to protect refugee claimants. This failure has been noted by the United Nations High Commissioner for Refugees, who wrote to our government that, "An appeal mechanism is a vital part of the refugee determination process."

We are the only civilized country that does not have a refugee appeal tribunal for refugees. That is not a good record. That is not a very good place to be. This view that Canada is not fulfilling its international requirements has also been expressed by the Inter-American Commission on Human Rights and by the United Nations Committee against Torture.

I say that Canada is the only country that does not have a refugee appeal board. That is not quite correct. Italy and Portugal do not have an appeal tribunal, but have mechanisms in place, without going into detail, that protect the rights of refugees in a way that Canada thus far has not followed.

We, as parliamentarians, all of us, take pride in the fact that we try to protect the most vulnerable in our community. We should take pride in protecting those who are most vulnerable in our international community and who seek safe haven in Canada.

I have a certain personal interest in this bill and in the refugee process because in the 1930s and early 1940s, Canada could have saved many victims of Nazi tyranny and chose not to do so. The motto of Canada at the time — a shameful one for which we are all responsible — was "none is too many," meaning no Jews should be admitted.

That was the work of a single person who was in charge of immigration, who prevailed upon the then Prime Minister to ensure no Jews would be admitted. There is an interesting book by Professor Irving Abella, husband of Madame Justice Rosalie

réfugiés, les demandeurs déboutés selon le nouveau système ne disposent d'aucune façon d'en appeler de la décision et de faire valoir les mérites de leur cause.

Ils peuvent s'adresser à un tribunal d'appel fédéral pour demander un contrôle judiciaire; c'est la Cour fédérale. Cependant, le contrôle ne porte pas sur les mérites de l'affaire; il s'agit simplement de déterminer si la marche à suivre a été respectée. Ceux parmi nous qui ont une formation juridique comprendront cela.

Ce n'est pas un appel, et il faut ajouter qu'il est pratiquement impossible pour les demandeurs d'asile de répondre aux exigences à cet égard. Il y a un coût à supporter. Il y a des mesures à prendre et des formulaires à remplir qui dépassent les moyens d'action et de compréhension de la plupart des revendicateurs, dont bon nombre ne parlent ni ne comprennent ni l'une ni l'autre des langues officielles.

En l'absence d'un processus d'appel en bonne et due forme, le Canada ne dispose d'aucun mécanisme pour s'assurer qu'il s'acquitte de ses obligations internationales en ce qui concerne la protection des demandeurs d'asile. La défaillance à cet égard a été notée par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui a adressé un message écrit à notre gouvernement pour dire : « Le mécanisme d'appel représente un élément vital du processus de détermination du statut de réfugié. »

Le nôtre est le seul pays civilisé qui n'ait pas de tribunal d'appel des réfugiés. Ce n'est pas reluisant. Notre image est ternie. La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le Comité sur la torture des Nations Unies ont également exprimé cette idée, soit que le Canada ne remplit pas ses obligations internationales à cet égard.

J'affirme que le Canada est le seul pays qui n'ait pas de commission d'appel des réfugiés. Ce n'est pas tout à fait juste. L'Italie et le Portugal n'ont pas de tribunal d'appel non plus, mais ils ont mis en place des mécanismes, dont je vais vous épargner les détails, mais qui protègent les droits des réfugiés d'une façon que le Canada n'a pas adoptée jusqu'à maintenant.

En tant que parlementaires, nous nous enorgueillissons tous du fait que nous essayons de protéger les plus vulnérables de notre société. Nous devrions nous enorgueillir de protéger les personnes les plus vulnérables de la communauté internationale, qui viennent chercher refuge au Canada.

Si je m'intéresse personnellement à ce projet de loi et au processus de détermination du statut de réfugié, c'est que le Canada, au cours des années 30 et au début des années 40, aurait pu sauver de nombreuses victimes de la tyrannie nazie, mais il a choisi de ne pas le faire. Le Canada se donnait pour consigne à l'époque — c'est une devise honteuse dont nous sommes tous responsables — d'exclure systématiquement les juifs du pays — en disant « aucun, c'est encore trop ».

C'était le fruit du travail d'une seule personne, responsable de l'immigration, qui est parvenue à convaincre le premier ministre de l'époque : il fallait s'assurer de ne laisser entrer aucun juif. Il y a à ce sujet un livre intéressant écrit par le professeur



Abella of the Supreme Court of Canada, and Professor Harold Troper. The book is appropriately entitled, *None is Too Many*. If you want to be embarrassed about being Canadian, read the book.

I urge you, honourable senators, to support this bill so we can send a message to refugees all over the world that refugee protection is important to us; that refugee protection will be done properly; that refugee protection will be available to people who seek refuge in a way that protects Canadian interests to ensure they are not abused, but which also protects human beings who require the protection. To do otherwise would allow the problem to grow and force some deserving people back to the persecution from which they have fled.

I cannot help telling you a story about a refugee claimant, whom I will not name, who was forced to go back to Africa where her daughter would suffer genital mutilation. An adjudicator said that since she was not being persecuted, she could not have refugee status and her daughter had not made the application for refugee status so she had to go back to Africa. That is not Canadian.

I am happy to answer questions if you have any.

[Translation]

**Nicole Demers, Member of Parliament (Laval), House of Commons:** Madam Chair, thank you for allowing us to present our situation regarding Bill C-280.

I had prepared a statement, but after listening to Senator Goldstein's eloquent speech, as I am not a lawyer and have no immigration expertise, I will be talking to you about the fundamental reasons that led me to bring this bill forward and about what we should focus on.

This is not a partisan bill. As Senator Goldstein said so well, it is a bill that appeals to our humanity. This bill appeals to why we were nominated and elected: to respect and cause to be respected the rights of all beings who choose Canada as a country, who seek refuge here because they have no other choice, because Canada is their last refuge.

I would say to you that I agreed to sponsor Bill C-280 because, in a previous life, I faced situations in which individuals were returned to their countries of origin because they had not obtained refugee status, sometimes after years of living here. In one case, a young man whom I had met while working at the Meridian Hotel, a young Chilean, bore the marks of the torture he had suffered under the Pinochet government. That young Chilean arrived here, worked and, after four years, was denied refugee status and was returned to his country. We never knew what happened to that young man. I do not know

Irving Abella, mari de Mme la juge Rosalie Abella, de la Cour suprême du Canada, et par le professeur Harold Troper. Le livre s'intitule justement *None is Too Many*. Si vous voulez être gêné d'être canadien, c'est une bonne lecture.

Honorables sénateurs, je vous invite vivement à appuyer ce projet de loi, pour que nous puissions signaler aux réfugiés de par le monde que la protection des réfugiés nous importe; pour que la protection des réfugiés se fasse correctement; pour que les demandeurs d'asile puissent demander cette protection d'une façon qui protège les intérêts du Canada, qui ne ferait pas alors l'objet de recours abusifs à son système, mais qui protégerait en même temps les êtres humains qui ont besoin d'être protégés. Sinon, nous permettons que le problème grandisse et nous contraignons certains réfugiés authentiques à retourner dans le pays dont ils fuyaient la persécution.

Je ne peux m'empêcher de vous raconter l'histoire d'une revendicatrice du statut des réfugiés, que je ne nommerai pas, mais qui a été obligée de retourner en Afrique où sa fille allait être soumise à une mutilation des organes génitaux. Selon un arbitre, comme elle n'était pas persécutée, elle ne pouvait demander le statut de réfugié; de même, sa fille n'avait pas présenté de demande de reconnaissance du statut de réfugié. Il lui a donc fallu retourner en Afrique. Agir ainsi, ce n'est pas notre façon au Canada.

Je serai heureux de répondre à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

[Français]

**Nicole Demers, députée (Laval), Chambre des communes :** Madame la présidente, je vous remercie de nous permettre de vous présenter notre situation concernant le projet de loi C-280.

J'avais écrit un texte, mais après avoir écouté l'éloquent discours du sénateur Goldstein, comme je ne suis pas juriste et que je n'ai aucune compétence en immigration, je vous parlerai des raisons fondamentales qui m'ont amenée à mettre ce projet de loi de l'avant et ce sur quoi on doit s'arrêter.

Ce n'est pas un projet de loi partisan. Comme disait si bien le sénateur Goldstein, c'est un projet de loi qui fait appel à notre humanité. Ce projet de loi fait appel à ce pour quoi nous avons été nommés et élus; respecter et faire respecter les droits humains de tous les êtres qui choisissent le Canada comme pays, qui viennent ici se réfugier parce qu'ils n'ont plus de choix, parce que le Canada est l'ultime refuge.

Je vous dirais que si j'ai accepté de parrainer le projet de loi C-280, c'est que dans ma vie précédente, j'ai été confrontée à des situations où des personnes ont été retournées dans leur pays d'origine parce qu'ils n'ont pas obtenu leur statut de réfugié, parfois après plusieurs années de vie ici. En l'occurrence, un jeune homme que j'avais rencontré alors que je travaillais à l'hôtel Méridien, un jeune Chilien qui portait les marques de la torture qu'il avait subie sous le gouvernement Pinochet. Ce jeune Chilien est arrivé ici, il travaillait et après quatre ans, on lui a refusé le statut de réfugié et on l'a retourné

whether he is still alive; I do not believe so. I subsequently met other individuals in similar situations.

A few years ago, when I was elected as a member of the House of Commons, people began to call at my riding office to submit refugee status problems to me, and that is when I realized that the Department of Immigration does a remarkable job. That has to be said, because a number of people ask to come and live here and the Immigration Department does a remarkable job in that regard.

A number of people come and live here and obtain citizenship. Those people come here as refugees. And those people do not have the same chance, do not have the same opportunities because only one person decides for them.

On balance, there is no equity, no justice. That is what I was seeking; that is what I wanted to do by bringing Bill C-280 forward, because those who preceded me had thought of it; this was part of the act; it was already in the act, but it had not been put forward. All we had to do was to put that part of the act forward.

I saw part of the list of witnesses who will be heard. I am satisfied, and I am convinced that, after hearing those witnesses, you will agree that this bill should move forward and that the refugee appeal division should be established to ensure that any person seeking refugee status here obtains justice, and that they are heard and can say: I requested refugee status, one person denied it to me, but I had the opportunity to have my application heard by an appeal division that was truly neutral and was able to make a decision that I considered fair.

I asked Senator Goldstein to sponsor this bill in the Senate because, after meeting him and speaking with him on a number of occasions, I understood that he was a fair and equitable man and a man of great wisdom. It is therefore for that reason that I asked him to sponsor the bill. He was willing to do so. It must be said that it is unusual for a senator to agree to sponsor a bill of a Bloc Québécois member. That is all the more praiseworthy, and I thank him very much for it. I work with a number of you on various friendship committees, and I know how important the human aspect is for you. I therefore appeal to that humanity in you, and I hope we will achieve a conclusive outcome and that this appeal division will be brought forward.

[English]

**Senator Di Nino:** Welcome to both our colleagues: Ms. Demers and Senator Goldstein.

You obviously know which side of the fence I am on. I am the critic on this bill and I have spoken on it — opposed to the bill. A number of issues I think should be of concern to all of us.

chez lui. Nous n'avons jamais su ce qu'il était advenu de ce jeune homme. Je ne sais pas s'il est encore vivant; je ne le crois pas. J'ai ensuite rencontré d'autres personnes qui vivaient des situations semblables.

Il y a quelques années, alors que j'ai été élue comme députée à la Chambre des communes, on a commencé à faire appel à moi, à mon bureau de circonscription, pour me soumettre des problèmes concernant le statut de réfugié, et c'est là que je me suis rendu compte que le ministère de l'Immigration fait un travail remarquable. Il faut le dire, parce que plusieurs personnes demandent à venir vivre ici et le ministère de l'Immigration fait un travail remarquable en ce sens.

Plusieurs personnes viennent vivre ici et obtiennent le statut de citoyen. Ces gens viennent ici en qualité de réfugiés. Et ces gens n'ont pas la même chance, n'ont pas les mêmes possibilités parce que pour eux, il n'y a qu'une personne qui décide pour eux.

Dans la balance, il n'y a pas d'équité, pas de justice. C'est ce que je recherchais, c'est ce que j'ai voulu faire en mettant de l'avant le projet de loi C-280, parce que déjà, les personnes qui m'ont précédée y avaient pensé, cela faisait partie de la loi, c'était déjà inscrit dans la loi, mais cela n'avait pas été mis de l'avant. Tout ce que nous avons à faire, c'est mettre cette partie de la loi de l'avant.

J'ai vu une partie de la liste des témoins qui seront entendus. Je suis satisfaite et je suis convaincue qu'après avoir entendu ces témoins, vous agréerez que ce projet de loi doit aller de l'avant et que cette section d'appel des réfugiés doit être instaurée afin de s'assurer que toute personne qui demande à être reçue ici comme réfugié reçoive justice, et qu'elles soient entendues, et pouvoir dire : j'ai demandé le statut de réfugié, une personne me l'a refusé, mais j'ai eu l'opportunité de faire entendre ma requête par une section d'appel qui, elle, était vraiment neutre et pouvait prendre une décision qui était, selon moi, équitable.

Si j'ai demandé au sénateur Goldstein de bien vouloir parrainer ce projet de loi au Sénat, c'est parce qu'après l'avoir rencontré et avoir eu l'occasion de discuter avec lui à plusieurs reprises, j'ai compris que c'était un homme juste et équitable, et que c'était un homme d'une grande sagesse. C'est donc pour cette raison que je lui ai demandé de parrainer le projet de loi. Il a bien voulu le faire. Il faut dire que c'est très inhabituel qu'un sénateur accepte de parrainer un projet de loi d'une députée provenant du Bloc québécois. C'est d'autant plus méritoire et je l'en remercie énormément. Je travaille avec plusieurs d'entre vous sur différents comités d'amitié et je sais à quel point l'être humain est important pour vous. Je fais donc appel à cette humanité qui est en vous, et j'espère qu'on aura une issue concluante et que cette section de l'appel sera mise de l'avant.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Je souhaite la bienvenue à nos deux collègues : Mme Demers et le sénateur Goldstein.

Évidemment, vous savez de quel côté je me situe. Je suis porte-parole de l'opposition en rapport avec ce projet de loi; je me suis prononcé à son sujet — contre. Il présente plusieurs problèmes qui, à mon avis, devraient nous préoccuper tous.



The first one deals with the justice that both of you so eloquently expressed. It seems there is a wide body of opinion which suggests that justice will not be achieved by this bill. On the contrary, this wide body of opinion would suggest that justice would actually be delayed.

The Canadian system is judged to be — both internationally and by the UN — as one of best in the world. On refusal of a potential application, there are three separate appeal processes in place today. Adding a fourth process, it has been widely suggested, will simply delay the process, not only for these folks but also for everyone else on the line. Could you both comment please?

**Senator Goldstein:** Thank you for the question, senator. You are quite right that in our jargon, justice delayed is justice denied. Certainly, if the creation or the implementation of an appeal process would delay justice, then we would have to have second thoughts about that implementation. However, a number of issues are implicit in the question. First, and perhaps most important, is that the Immigration and Refugee Board is supposed to have a complement of a little more than 160 adjudicators because they are dealing with thousands upon thousands of questions and claimants. However, there are 58 vacancies on that board, which means that the board is functioning at only two-thirds capacity. Again, I do not want to be partisan, so I imagine, although I do not know, that there are good reasons for not naming a full complement of adjudicators. We have to ensure that the board, in the first instance, has a full complement of adjudicators so that it can do its work without a backlog.

Second, I would ask you to bear in mind that the implementation of an appeal board would have the very salutary effect of creating a tribunal that, in turn, would create precedents and establish principles, policy as to what could be adjudicated. That would speed up the immigration process of adjudication in first instance because none of these adjudicators would have to search for principles or create their own. They would be able to follow precedent. Our experience in other courts of this nature is that far from creating delays, the implementation of an appeal process hastens the process because it eliminates delays that result when adjudicators have to determine new principles in new ways.

You have indicated that a claimant who has been refused refugee status has three tribunals to which he or she can appeal in order to have that adjudication reversed. That is both true and untrue. It is true on paper but it is not true in fact. Let us take one at a time.

The Federal Court is one of three places that a refugee claimant, whose status has been refused, can go. To get there, the claimant needs leave to appeal from the Federal Court and the money to pay to get to the Federal Court. Either the claimants need the ability to pay a lawyer, which very few claimants have, or a sophistication to be able to do it themselves, which most of

Le premier porte sur la notion de justice que vous avez défendue tous les deux avec tant d'éloquence. Il y a toutes sortes d'avis selon lesquels ce projet de loi ne permettra pas d'obtenir justice. Au contraire, les nombreux avis en question donnent à penser que, de fait, la justice sera différée.

Le système canadien est considéré comme un des meilleurs qui soient dans le monde — à l'échelle internationale et du point de vue de l'ONU. Lorsqu'une demande est refusée, il existe trois procédés d'appel possibles, d'ores et déjà. En ajouter un quatrième, comme le font valoir de nombreux commentateurs, ne ferait que prolonger le processus, non seulement pour le demandeur, mais aussi pour tous ceux qui se trouvent à attendre derrière lui. Pourriez-vous me dire ce que vous pensez de cela?

**Le sénateur Goldstein :** Merci de poser la question, sénateur. Vous avez tout à fait raison : dans notre jargon, nous disons que justice différée est justice refusée. Certes, si la création ou l'implantation d'un processus d'appel avait pour effet de différer la justice, nous y penserions à deux fois avant d'adopter la mesure en question. Cependant, la question repose sur un certain nombre d'hypothèses. Premièrement, et c'est peut-être ce qui est le plus important, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est censée disposer d'un effectif d'un peu plus de 160 arbitres, car il y a des milliers et des milliers de questions et de dossiers de revendicateurs à traiter. Cependant, il y a 58 postes vacants à la Commission en question, ce qui veut dire que cette dernière ne fonctionne qu'aux deux tiers de sa capacité. Encore une fois, je ne veux pas prendre un point de vue partisan. J'imagine donc, bien que je ne le sache pas vraiment, qu'il y a deux bonnes raisons pour lesquelles on ne s'est pas encore donné un effectif complet. Nous devons nous assurer que la Commission, en première instance, dispose d'un effectif complet d'arbitres, pour travailler sans accumuler un arriéré.

Deuxièmement, je vous prie de garder à l'esprit le fait que la mise sur pied d'une commission d'appel aurait un effet tout à fait salubre, soit de créer un tribunal qui, à son tour, viendrait créer des précédents et établir des principes, des orientations quant à l'arbitrage. Cela accélérerait le processus d'arbitrage en première instance, car aucun de ces arbitres n'aurait à rechercher les principes à appliquer ou à en créer lui-même. Ils pourraient suivre le précédent établi. D'après l'expérience que nous avons des tribunaux de cette nature, loin de créer des retards, la mise en place d'un processus d'appel accélère le processus, car elle élimine les retards qui surviennent lorsqu'un arbitre doit déterminer des nouveaux principes qui s'appliqueraient de nouvelles façons.

Vous avez affirmé qu'un demandeur débouté dispose de trois tribunaux où il peut en appeler pour faire renverser la décision rendue dans son cas. C'est vrai et faux à la fois. C'est vrai sur papier, mais c'est faux dans la réalité. Prenons un tribunal à la fois.

La Cour fédérale est un des trois endroits vers lesquels peuvent se tourner les demandeurs déboutés. Pour cela, il faut demander l'autorisation d'en appeler devant la Cour fédérale et assumer les dépenses qu'il faut pour se rendre jusque là. Soit que le demandeur dispose des moyens voulus pour retenir les services d'un avocat, ce qui est très rare, soit qu'il maîtrise le droit au

these people simply do not have. In addition, many do not speak English or French well enough to do it. The result is that the Federal Court alternative is not an available alternative. More than 90 per cent of the claimants who have tried to get to the Federal Court have failed in their applications for leave to appeal. Frankly, that appeal process is theoretical only and in reality, is truly not available to refugee claimants.

A second alternative, Senator Di Nino, is the pre-removal risk assessment procedure. Under the PRAP, a claimant who has been refused refugee status is able to appeal to civil servants to assess that the refused claimant runs a serious risk if there is a forced deportation to his or her country of origin. Statistics show that less than 3 per cent of claimants succeed in their efforts, so it is not an appeal process at all.

The third process is an application for humanitarian and compassionate consideration, called the C and H. The measure is discretionary. A claimant can be deported before that process is undertaken or a decision reached. The UN Committee against Torture has determined that stays on humanitarian grounds are not an effective means for protecting the rights of refugee claimants.

The three possibilities that some people say refugees have to get a fighting chance of being able to stay once their status has been refused are neither realistic nor attainable. If they are not attainable, then we have to treat them as non-existent.

[Translation]

**Ms. Demers:** Everything Senator Goldstein said is true. It is like in a trial, when one counsel calls in a psychiatrist or a psychologist and the other counsel calls in another. For every person who says that an appeal division would complicate the process, another will tell you that it will simplify recourse for a refugee.

When an individual seeks refugee status, he or she does not have the money to go to the Federal Court of Appeal. It is ridiculous to believe that an individual seeking refugee status will arrive here with thousands of dollars.

The pre-removal risk assessment does not provide for a process for the review of the application's merits. We really need such a process. It is truly essential that the appeal division be put in place.

[English]

**Senator Di Nino:** Five consecutive ministers of citizenship and immigration, three from the previous government and two from the current government — different parties, different philosophies — have refused to implement this section for some of the reasons that I just mentioned. Former Minister Volpe, former Minister Strahl, current Minister Finley and the others all suggested that these processes exist and believe them to be fair. These people understand the system better than anyone else does,

point de pouvoir défendre sa cause lui-même, ce qui ne s'avère simplement pas dans la majorité de ces cas. En outre, de nombreux demandeurs ne parlent ni français ni anglais suffisamment pour se tirer d'affaire. Le résultat, c'est que la possibilité d'en appeler devant la Cour fédérale n'en est pas vraiment une. Plus de 90 p. 100 des demandeurs qui se sont adressés à la Cour fédérale ont vu leur demande d'autorisation rejetée. Pour être franc, le processus d'appel est purement théorique; dans les faits, ce n'est pas du tout une option du point de vue des demandeurs.

La deuxième option, sénateur Di Nino, c'est l'examen des risques avant renvoi, ou ERAR. Avec l'ERAR, le demandeur débouté en appelle devant des fonctionnaires dont la tâche consiste à déterminer si l'expulsion forcée de la personne vers son pays d'origine lui fait courir un risque grave. Les statistiques laissent voir que la démarche est fructueuse chez moins de 3 p. 100 des demandeurs, de sorte que ce n'est pas du tout un processus d'appel.

Le troisième processus d'appel prend la forme d'une demande pour motifs d'ordre humanitaire. C'est une mesure discrétionnaire. Un demandeur peut être expulsé avant que cette démarche soit enclenchée, ou une décision, rendue à son sujet. Le Comité sur la torture de l'ONU a déterminé que les demandes accueillies pour des motifs humanitaires ne représentent pas une façon efficace de protéger les droits des demandeurs d'asile.

Les trois possibilités dont disposeraient les réfugiés selon certains pour se donner des moyens conséquents de demeurer au pays une fois leur demande refusée ne sont pas réalistes. Si ce n'est pas réaliste, nous devons faire comme si ça n'existait pas.

[Français]

**Mme Demers :** Tout ce que le sénateur Goldstein a dit est vrai. C'est comme, dans un procès, lorsqu'un procureur fait appel à un psychiatre ou à un psychologue et que l'autre procureur fait appel à un autre. Pour chaque personne qui dira que le fait d'avoir une cour d'appel alourdirait le processus, une autre vous dira que cela allégera le recours pour une personne réfugiée.

En effet, lorsqu'une personne demande le statut de réfugié, elle n'a pas l'argent nécessaire pour aller jusqu'à la Cour fédérale d'appel. Il est insensé de croire qu'une personne qui demande le statut de réfugié arrivera avec des milliers de dollars.

L'examen de risque avant renvoi ne permet pas d'avoir un processus de révision sur le fond de la demande. On a vraiment besoin d'un tel processus. Il est vraiment essentiel que la section d'appel soit mise en place.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Ce sont cinq ministres consécutifs de la Citoyenneté et de l'Immigration — trois du gouvernement précédent et deux du gouvernement actuel; pas le même parti, pas la même philosophie — qui ont refusé d'implanter cette partie du projet de loi, pour certaines des raisons que je viens d'expliquer. L'ex-ministre Volpe, l'ex-ministre Strahl, la ministre Finley qui y est en ce moment et d'autres ministres encore — tous ont donné à entendre qu'il existe des procédés à cet égard et que, selon eux, ils



and we are not talking about the bureaucrats, although we will talk with them a little later today. The fact remains that five ministers of immigration have said that this system will delay justice and, in effect, will do little to address the shortcoming. They have actually stated that the proposed system will make it worse.

I have one specific question to Ms. Demers and to Senator Goldstein as well. Section 73 of the IRPA would allow the Minister of Citizenship and Immigration to seek leave for judicial review from the Federal Court with respect to any decision made by a refugee appeal division.

Why did you decide not to include this in the bill, in effect, to give the minister the same right as the refugee applicant?

**Senator Goldstein:** I have a very easy answer. That section already exists in the law. When the minister proclaims these three sections, I hope she will proclaim that section as well. It is very simple. I do not have to force the minister to proclaim it. If she wants that recourse, all she has to do is have it proclaimed. It is there in the law, the same as these things are available in the law.

With respect, I do not think that the minister can hide behind that and say it is not fair for the refugees to get a second kick at the can when I cannot get one. The fact is the minister can get a second kick at the can the moment the refugee appeal board is implemented. At that moment, the minister will implement section 73 and that will be the end of it.

It is true that five ministers have not dealt with this issue. It is also true that a previous minister put it into the law. It is five against one. I am not weighing ministers against ministers. Each minister has not wanted to proclaim it, but each minister has stated a need to deal with the broader refugee and immigration issue before proclaiming this section.

For seven years, we have had refugees deserving haven and refuge not getting that haven and refuge. There is nothing to prevent us from implementing this section. If there is a fundamental and wholesale change in the immigration and refugee law, I will be a happy participant in that change. I am sure that anyone in any stripe of government would be in good faith doing it. Until that revamping takes place, give these refugees a chance.

[Translation]

**Ms. Demers:** I think it is very important to recall that, when this legislation was enacted into law, and we all know the process for enacting legislation, it was put to a vote in the House of Commons and passed by a majority. It subsequently came to the Senate, was passed in the Senate committee and accepted by the Senate so that it could then be enacted.

sont équitables. Ces gens-là comprennent le système mieux que quiconque, et nous ne parlons pas des bureaucrates, même si nous allons leur parler plus tard durant la journée. Le fait demeure : cinq ministres de l'Immigration ont affirmé que ce système aura pour effet de différer la justice et, de fait, qu'il ne fera pas grand-chose pour corriger la lacune relevée. Les ministres sont allés jusqu'à affirmer que le système proposé aggraverait la situation.

J'ai une question particulière à poser à Mme Demers et au sénateur Goldstein aussi. L'article 73 de la LIPR donnera au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration l'autorisation d'introduire une instance de contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés devant la Cour fédérale.

Pourquoi avez-vous décidé d'exclure du projet de loi une disposition qui donnerait au ministre le même droit que le demandeur d'asile?

**Le sénateur Goldstein :** Je donnerais à cela une réponse très simple. La disposition existe déjà en droit. Au moment de proclamer les trois dispositions en question, j'espère que la ministre proclamera aussi cette disposition-là. C'est très simple. Je n'ai pas à obliger la ministre à l'établir. Si elle veut disposer de ce recours, elle n'a qu'à faire proclamer cette disposition. La disposition existe en droit, tout comme ces recours existent en droit.

Sauf le respect que je vous dois, je ne crois pas que la ministre puisse s'accrocher à un tel prétexte et affirmer : il n'est pas juste que les réfugiés puissent s'y essayer une deuxième fois, alors que je ne peux pas le faire moi-même. Le fait est que le ministre peut s'y essayer de nouveau dès que la Section d'appel des réfugiés est établie. À ce moment-là, le ministre met en œuvre l'article 73, et tout est joué.

Il est vrai que cinq ministres ont écarté la question. Il est vrai aussi que le ministre précédent l'a fait inscrire dans la loi. C'est cinq contre un. Je ne joue pas les ministres l'un contre l'autre. Chacun des ministres a choisi de ne pas faire proclamer la loi, mais chacun a déclaré qu'il fallait se pencher sur le système d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié dans son ensemble avant de faire proclamer l'article en question.

Pendant sept ans, nous avons connu des cas où un demandeur légitime ne parvenait pas à obtenir l'asile ici. Rien ne nous empêche de mettre en œuvre cet article. Si jamais nous décidons de réformer de fond en comble le droit de l'immigration et des réfugiés, je serai heureux d'y apporter ma contribution. Je suis sûr que tous les participants, quel que soit le parti au pouvoir, agiraient de bonne foi. En attendant que cette réforme ne se concrétise, donnez donc une chance aux réfugiés.

[Français]

**Mme Demers :** Je pense qu'il est très important de se rappeler que lorsque cette loi a été promulguée, et nous connaissons tous le processus pour qu'une loi soit promulguée, elle a été mise aux voix à la Chambre des communes et y a été votée à la majorité. Par la suite, elle est venue au Sénat, elle est passée en comité au Sénat et elle a été acceptée par le Sénat pour enfin être promulguée.

So I believe this legislation was enacted because people knew it was the right thing to do, that it was proper and fair for refugees. It was not subsequently implemented because there were deficiencies; there was not any will to implement it immediately because something else was always put first. Now, as responsible people, we have a duty to implement this refugee appeal division. We can no longer wait for a minister to decide that now is the time to debate the merits. The debates were held before the legislation was enacted. It was enacted because the committee that discussed it here — which may not have been this one — found that it was a good act, since it was accepted and referred back to the House of Commons.

[English]

**Senator Jaffer:** Thank you very much to both of you for your hard work. As a refugee in this country, I cannot thank you enough for the work you are doing.

Senator Goldstein, before you came to the Senate, you were a respected member of the bar. My colleague said that there were three appeal processes. As I understand them, there is only one appeal process. The pre-removal risk assessment and application for humanitarian and compassionate consideration are bureaucratic and administrative processes. I do not believe one would consider them an appeal in the sense of an appeal process before a tribunal.

**Senator Goldstein:** You are right, Senator Jaffer. The other two are not appeal processes. I must say that the recourse to the Federal Court is also not an appeal process. It is what is called a revision process or what the French call “recours en cassation.” It is a process that does not permit the claimant to adduce proof or evidence. All it does is look at the technical fulfillment or lack of fulfillment of the statutory requirements of the refugee board for the claimants that are able to get there. As I indicated, more than 90 per cent of the claimants cannot even get leave to appeal, let alone get to appeal. It is not an appeal process, it is a revision process.

What we are looking for, the saint who is sitting beside me and me — I am not a saint. I do not even qualify.

**Senator Di Nino:** We can make an exception.

**Senator Goldstein:** Thank you. I will read you a quote from the husband of a Moroccan woman who was deported despite her fears of persecution. The man wrote, “It seemed like no one was listening to us. We just wanted an appeal like normal people in Canada have.” Does that not tell the story?

**Senator Jaffer:** There are a lot of questions about the backlog. We are all concerned about the backlog. Would this process not increase the backlog?

Alors, je crois que cette loi a été promulguée parce que les gens savaient que c'était la bonne chose à faire, que c'était correct et équitable pour les réfugiés. Si elle n'a pas été mise en application par la suite c'est qu'il y a eu des lacunes, c'est qu'on n'a pas voulu la mettre en application immédiatement parce qu'on faisait toujours passer autre chose avant. Maintenant, comme personnes responsables, nous nous devons de mettre cette section d'appel des réfugiés en œuvre. On ne peut plus attendre qu'un ministre décide que, maintenant, c'est le temps de débattre sur le fond. Les débats ont été tenus avant que la loi soit promulguée. Si la loi a été promulguée, c'est que le comité qui en a discuté ici — qui n'était peut-être pas celui-ci — a jugé que c'était une bonne loi, puisqu'on l'a acceptée et qu'on l'a renvoyée à la Chambre des communes.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup à vous deux de la diligence dont vous faites preuve. En tant que réfugié installé au Canada, je ne saurais trop vous remercier du travail que vous accomplissez.

Sénateur Goldstein, avant d'arriver au Sénat, vous étiez un membre respecté du Barreau. Mon collègue affirme qu'il y a trois procédés d'appel. De la façon dont je les conçois moi-même, il n'y a qu'un seul procédé d'appel. L'examen des risques avant renvoi et la demande pour les motifs d'ordre humanitaire sont des procédés administratifs et bureaucratiques. Je ne crois pas qu'on puisse les assimiler à un appel dans le sens d'un appel porté devant un tribunal.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez raison, sénateur Jaffer. Les deux autres ne sont pas des procédés d'appel. Je dois dire que le recours devant la Cour fédérale ne constitue pas un procédé d'appel non plus. C'est un recours en cassation, ou « revision process » en anglais. C'est un procédé qui ne permet pas aux demandeurs de présenter une preuve. Pour les demandeurs qui parviennent à y accéder, cette étape consiste uniquement à déterminer si la Commission du statut de réfugié a satisfait ou non aux exigences. Comme je l'ai dit, plus de 90 p. 100 des demandeurs n'arrivent même pas à obtenir l'autorisation d'en appeler. Alors, l'appel en tant que tel... ce n'est pas un procédé d'appel, c'est un recours en cassation.

Ce à quoi nous aspirons, la sainte qui se trouve assise à côté de moi... je ne suis pas un saint. Je ne pourrais même pas présenter une demande sanctification.

**Le sénateur Di Nino :** Nous pouvons faire une exception dans votre cas.

**Le sénateur Goldstein :** Merci. Je vais citer le mari d'une Marocaine qui a été expulsée malgré sa crainte de persécution. L'homme en question a écrit : « C'est comme si personne ne nous écoutait. Nous voulons simplement en appeler comme toute personne normale aurait pu le faire au Canada. » Cela ne vous paraît-il pas révélateur?

**Le sénateur Jaffer :** J'ai beaucoup de questions à poser au sujet de l'arrérage. Nous nous soucions tous de l'arrérage. Cette façon de procéder n'aurait-elle pas pour effet d'accroître l'arrérage?



**Senator Goldstein:** I think it will not increase the backlog. I do not want to be critical of the current government. I do not want to make this a partisan issue. The board was understaffed in previous governments. Therefore, this government has committed no greater sin than any previous government and no lesser sin.

The fact of the matter is that the backlog — and there is a backlog — results in large measure from the fact that the refugee board is understaffed. It has two-thirds of the number of people that it should have. I hope that independently of whatever may happen to this bill — and I intend—and hope to fight for its adoption — that this government and any future government will completely staff the refugee board so that refugees can get a fair crack within a reasonable delay.

The question you asked is whether it will increase delays. I think it will decrease delays. Currently, adjudicators are called upon to establish principles for every single case they hear. An appeal division would have the very salutary affect of establishing principles which the lower court, so to speak, does not have to establish but simply has to follow. That is called precedent in our parlance. Before our chair went on to greater and better things, she was an eminent attorney.

The experience of judicial processes is that where there is an appeal process available, the principles enunciated by a Court of Appeal, called *stare decisis* in Latin, causes the lower court to follow the principles. They do not have to re-establish principles. I think adjudication would be faster.

I want to be fair. If an appeal process were established tomorrow morning, a host of people whose status was refused in the first instance would appeal. That is what an appeal process is all about. We have appeal courts across the country. People have a right to go to appeal. Canadians have that right and refugees should have that right.

**Senator Jaffer:** Ms. Demers, I understand you were in Parliament when this legislation was first introduced.

[Translation]

**Ms. Demers:** I was not in Parliament at that time. I arrived in Parliament in 2004.

[English]

**Senator Jaffer:** In understand that the legislation stated one member plus the refugee appeal division. You are saying that one part is in place and the other part is not in place. Is that right?

**Le sénateur Goldstein :** Je ne crois pas que cela aurait pour effet d'accroître l'arréage. Je ne veux pas critiquer le gouvernement en place. Je ne veux pas en faire une question partisane. La Commission manquait de personnel sous les administrations précédentes. Par conséquent, le gouvernement en place n'a pas péché davantage que les gouvernements précédents, ni plus ni moins.

Le fait est que l'arréage — et il y a arréage — découle en bonne partie du fait que la Commission du statut de réfugié manque de personnel. Elle dispose des deux tiers de l'effectif qu'elle devrait avoir. J'espère que — quoi qu'il adienne du projet de loi, et j'ai l'intention de me battre pour qu'il soit adopté et bon espoir qu'il le soit — le gouvernement en place et tout autre gouvernement à l'avenir donnera à la Commission du statut de réfugié l'effectif complet dont elle doit disposer pour que les demandeurs d'asile puissent faire valoir leur cause correctement dans un délai raisonnable.

Vous avez demandé si cela n'aura pour effet d'accroître les retards. Je crois que ce sera l'inverse. À l'heure actuelle, les arbitres sont appelés à établir des principes en rapport avec chaque cause qu'ils instruisent. Une section d'appel aurait un effet très salubre : établir les principes que le tribunal inférieur, pour ainsi dire, aurait non pas à établir, mais simplement à appliquer. Dans notre langue juridique, nous appelons cela un précédent. Avant d'en arriver à des fonctions plus nobles, notre présidente était une éminente avocate.

Dans les affaires judiciaires, en cas d'appel, le tribunal inférieur se plie aux principes énoncés par une cour d'appel. C'est la doctrine *stare decisis*. Le tribunal inférieur n'a pas à rétablir les principes en cause. Je crois que l'arbitrage s'en trouverait accéléré.

Je tiens à être équitable. Si un procédé d'appel était établi demain matin, il y a tout un lot de demandeurs déboutés en première instance qui en appelleraient de la décision. C'est la raison d'être d'un procédé d'appel. Nous avons des cours d'appel partout au pays. Les gens ont le droit d'en appeler de la décision rendue dans leur cas. Les Canadiens ont ce droit, les demandeurs d'asile devraient l'avoir aussi.

**Le sénateur Jaffer :** Madame Demers, je crois savoir que vous étiez au Parlement au moment où ce projet de loi a été présenté la première fois.

[Français]

**Mme Demers :** Je n'étais pas au Parlement à ce moment-là. Je suis arrivée au Parlement en 2004.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Je crois comprendre qu'il était question d'un membre plus la Section d'appel des réfugiés dans le projet de loi. Vous dites qu'il y a un élément qui est en place, mais que l'autre ne l'est pas. C'est bien cela?

[Translation]

**Ms. Demers:** That is correct. A large portion of the act has been put in place, but the part concerning the refugee appeal division has not.

[English]

**Senator Jaffer:** You introduced the issue of sanctuary in the other place. Currently, people who seek religious sanctuary have felt that there is not a legal process for them to turn to. Therefore, they appeal to greater moral authority and to Canadians in general. What is your view?

[Translation]

**Ms. Demers:** You are entirely right, Madam Chair. I have had occasion to visit people who have sought refuge in churches, in places of worship, because they had no choice but to take refuge in those places.

One young man, among others, a refugee in Montreal for a year, had claimed refugee status. He was refused. And yet he was a young Lebanese man who had been a member of an army, under the orders of a person who was accepted as a refugee. However, this young man was denied refugee status. He did not understand, could call no one and had no money to go to appeal court. He had the support of the church that housed him. However, the churches these days are not rich. Most of the churches agree to shelter refugees out of charity. We know perfectly well that these individuals are returned to their countries, very often to die there.

Many people are forced to experience these horrors every day. The Association of Bishops, which takes care of refugees, came to testify before the House of Commons Immigration Committee to tell us how difficult it was, even for churches, to have these individuals in their institutions. If they live in the church, they very often live in the vestry in a place of worship used for religious purposes. They cannot go outside or communicate with other persons. People come and see them only when they go to church.

It is very hard to remain imprisoned for a year in a church, in a place that is supposed to be one of harmony and peace. The situation is very difficult for these individuals. Thank you for having raised that point.

[English]

**Senator Goldstein:** That strikes an interesting cord for me because "sanctuary" is a Mosaic concept that is at least 3,000 years old. One of the first laws that Moses promulgated was a law of sanctuary. People who had no hope of surviving were able to claim sanctuary by going to a particular religious area. People should not have to do that. Refugees have a right to claim refugee status. It is a right, not a privilege. Refugees should be permitted to claim that status and if they are refused that status, then they should have a right to go to an appeal court,

[Français]

**Mme Demers :** C'est exact. Une grande partie de la loi a été mise en place, mais la partie qui traite de la section d'appel des réfugiés n'a pas été mise en fonction.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez abordé à l'autre endroit la question du refuge dans un lieu de culte. À l'heure actuelle, les gens qui cherchent à s'en prévaloir estiment n'avoir recours à aucun procédé juridique. Par conséquent, ils en appellent à une autorité morale supérieure et, de manière générale, aux Canadiens et Canadiennes. Quel est votre point de vue sur la question?

[Français]

**Mme Demers :** Vous avez tout à fait raison, madame la présidente. J'ai eu l'occasion de visiter des personnes réfugiées dans des églises, dans des lieux de culte, parce qu'elles n'avaient d'autres choix que de se réfugier en ces endroits.

Un jeune homme, entre autres, réfugié à Montréal depuis un an, avait fait une demande de statut de réfugié. Celle-ci fut refusée. Pourtant, il s'agissait d'un jeune Libanais qui avait été membre d'une armée, sous les ordres d'une personne qui, elle, fut acceptée comme réfugiée. Or, on a refusé à ce jeune homme le statut de réfugié. Il ne comprenait pas, ne pouvait appeler personne et n'avait pas d'argent pour aller en cour d'appel. Il avait le soutien de l'église qui l'hébergeait. Toutefois, les églises, de nos jours, ne sont pas riches. La plupart des églises acceptent d'héberger des réfugiés par charité. On sait fort bien que ces personnes sont retournées dans leur pays bien souvent pour y mourir.

Nombreux sont ceux qui doivent vivre ces horreurs chaque jour. L'Association des évêques, qui s'occupe de réfugiés, est venue témoigner au comité de l'immigration de la Chambre des communes pour nous laisser savoir à quel point il était difficile, même pour les églises, d'avoir ces personnes dans leur espace. S'ils habitent dans l'église, ils habitent bien souvent dans la sacristie, dans un lieu de culte utilisé à des fins religieuses. Les personnes ne peuvent ni aller à l'extérieur, ni communiquer avec d'autres personnes. Les gens viennent les voir seulement lorsqu'ils vont à l'église.

Il est très difficile de rester un an en prison dans une église, dans un lieu supposé d'harmonie, de paix. Cette situation est très difficile pour ces personnes. Je vous remercie d'avoir soulevé ce point.

[Traduction]

**Le sénateur Goldstein :** Cela me rappelle quelque chose d'intéressant : en anglais, nous disons « sanctuary », qui est un concept mosaïque qui remonte à 3 000 ans au moins. Une des premières lois établies par Moïse est celle qui consiste à offrir l'asile aux persécutés. Les gens qui n'avaient aucun espoir de survivre pouvaient demander l'asile en se rendant dans une zone religieuse désignée. Les gens ne devraient pas avoir à faire cela. Les réfugiés ont le droit de demander d'être reconnus comme tels. C'est un droit et non un privilège. Les demandeurs d'asile



as anyone else would have the right to do. Once the appeal court has refused to grant refugee status to the claimant after reviewing the case, then justice has been done. Those still seeking sanctuary after the appeal process can continue to do so, but there would be much less sympathy from the clergy. Perhaps the committee will hear witnesses from the clergy on this bill. The clergy may sympathize with people who seek sanctuary because they might not have been given a reasonable chance to state their case. They have the right to state their case; they are human.

**Senator Trenholme Counsell:** It is a privilege to attend this committee, which I regard with very high esteem. I am here instead of Senator Munson who is with his mother who sadly, broke her leg.

My observation can be put as a question. It seems to me that the right thing to do is to pass Bill C-280. All of the reasons that I have heard and read, with a few exceptions, are systemic reasons and have nothing to do with human rights. It will add another layer to the process and increase the backlog. It has been suggested in what I have read that it will require more resources. Yes, perhaps it would but it would require more social assistance. None of these things adds to the argument at all because they are not about rights. Yet, the bill is about rights. What is your view of my perception, as a first-time participant, of the bill and the arguments?

**Senator Goldstein:** You are perfectly right, as you often are senator. I do not know your information resource, but it should have told you that refugee claimants do not just sit and wait for their status to be determined. They work, send their kids to school and pay taxes; they are not a drain on society. They are not a drain because they do not have the right to social services, with certain exceptions. Far from draining society, they contribute to society. If they are not truly refugees, they should go through the normal immigration process. I would like to say that we could open our gates to everyone, but we cannot do that; no country can do that. If they are refugees or think they are refugees, then they are entitled to a kick at the can, as stated by a United Nations treaty. Every civilized country says that with the exception of Portugal and Italy who have other procedures. If a refugee is refused first time around, they will be given the right of appeal. To suggest that these people are a drain on society is just not true.

**Senator Trenholme Counsell:** You mentioned two countries that do not have a refugee appeal division. Does the United States have a refugee appeal division?

devraient pouvoir demander d'être reconnus comme réfugiés et, dans la mesure où le statut leur est refusé, ils devraient avoir le droit de s'adresser à une cour d'appel, comme n'importe quelle autre personne a le droit de le faire. Une fois que la cour d'appel a refusé d'accorder le statut de réfugié au demandeur après avoir passé en revue l'affaire, justice est rendue. Ceux qui recherchent un toujours refuge après le processus d'appel peuvent continuer de le faire, mais ils ont droit à beaucoup moins de sympathie de la part du clergé. Peut-être que le comité recevra le témoignage de membres du clergé à propos du projet de loi. Les membres du clergé peuvent sympathiser avec les personnes qui demandent l'asile, du fait qu'elles n'ont peut-être pas eu une possibilité raisonnable de faire valoir leur cause. Elles ont le droit de faire valoir leur cause; ce sont des êtres humains.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** C'est un privilège pour moi de siéger à votre comité, que je tiens en très haute estime. Je remplace le sénateur Munson, dont la mère s'est fracturée la jambe, ce qui est bien triste.

Mon observation peut être présentée sous forme de question. Il me semble que la chose morale à faire serait d'adopter le projet de loi C-280. À quelques exceptions près, toutes les raisons dont j'ai pris connaissance, dans ce que j'ai pu lire et entendre, sont des raisons systémiques qui n'ont rien à voir avec les droits de la personne. Cela ajouterait un niveau au processus et accroîtrait l'arréage. Dans mes lectures, certains ont fait valoir que ça exigera davantage de ressources. Oui, ce serait peut-être le cas, mais ça exigerait davantage d'assistance sociale. Aucun de ces facteurs n'ajoute de force à l'argument, car il n'est jamais question des droits de la personne. Néanmoins, ce projet de loi se rapporte à des droits. Que pensez-vous de l'idée que je me fais à première vue, en tant que nouvelle participante, du projet de loi et des arguments invoqués?

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez tout à fait raison, comme c'est souvent le cas, sénateur. Je ne connais pas votre source d'information, mais il aurait fallu qu'elle vous dise que les demandeurs d'asile ne restent pas assis à attendre que leur statut soit tranché. Ils travaillent, ils envoient leurs enfants à l'école et ils paient des taxes; ce ne sont pas des fardeaux pour la société. Ce ne sont pas des fardeaux parce qu'ils n'ont pas droit aux services sociaux, à quelques exceptions près. Loin d'être des fardeaux, ils contribuent à la société. S'ils ne sont pas de véritables réfugiés, ils devraient emprunter les voies habituelles de l'immigration. J'aimerais pouvoir dire que nous devrions ouvrir nos portes à tout le monde, mais nous ne pouvons le faire; aucun pays ne peut faire cela. Si ce sont des réfugiés ou des personnes qui croient être des réfugiés, alors elles ont le droit de demander d'être reconnus comme tels, comme le fait valoir le pacte des Nations Unies. Tous les pays civilisés le font valoir, exception faite du Portugal et de l'Italie, qui appliquent d'autres procédures. Si un réfugié est débouté en première instance, il aura le droit d'en appliquer de la décision. Laisser entendre que ces gens-là sont un fardeau pour la société, c'est tout simplement faux.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Vous avez parlé de deux pays qui n'ont pas de section d'appel des réfugiés. Les États-Unis ont-ils une section d'appel des réfugiés?

**Senator Goldstein:** Yes. We have been criticized by the United Nations for not having one; written criticism.

**Senator Trenholme Counsell:** Would the process recommended in this bill be similar to that of other countries with an appeal process?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Senator Trenholme Counsell:** Is it not particularly different.

**Senator Goldstein:** No, it is consistent with the United States, England and all the European Community countries, with the exception of Portugal and Italy.

**Senator Trenholme Counsell:** Do you agree that there is no sound factor in terms of human rights that would prevent implementation of the bill? It is the law but it has not been promulgated.

**Senator Goldstein:** On a purely human rights basis, I do not think anyone, not even Senator Di Nino would argue with that and he is the critic of the bill. He has been doing an excellent job on the floor of the Senate and I do not think that he has any criticism of the bill on that basis. His criticism is not based on human rights, but other factors.

I should tell you that I agreed with the leadership of the government that if this bill is passed, I would agree to a proposed amendment to delay implementation for six months. I will take that time to create and staff this type of tribunal. We have to be realistic about these things.

**The Chair:** You said we cannot open the gates to everyone. There is a fundamental human rights issue here. There is a refugee process and thousands of homeless people in United Nations refugee camps. We have thousands of people who followed the rules and who, through no fault of their own, find themselves waiting. What we are balancing is what is fair and just to those who have found themselves on our shores. How can we efficiently deal with these people so that we have the absorptive capacity to take others?

Going back to elemental criminal law, would you not agree that process and procedure are as important to justice as other issues? Do you agree that we can create injustices by process and procedure as well as by substantive law? How do you factor in delays by virtue of saying we want an appeal period?

I understand other countries have grounds for appeal in some cases, not only the right to appeal on merit, et cetera. Have they not narrowed the scope?

**Le sénateur Goldstein :** Oui. Les Nations Unies nous ont critiqués à ce sujet; par écrit.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** La marche à suivre recommandée par le projet de loi s'apparenterait-elle à celle qui s'applique dans les autres pays ayant un processus d'appel?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Ce n'est pas particulièrement différent?

**Le sénateur Goldstein :** Non, ça concorde avec ce qui se fait aux États-Unis, en Angleterre et dans tous les pays membres de la Communauté européenne, exception faite du Portugal et de l'Italie.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Êtes-vous d'accord pour dire qu'il n'existe, du point de vue des droits de la personne, aucun facteur logique qui nous empêcherait de mettre en œuvre le projet de loi? La loi est là, mais elle n'a pas été promulguée.

**Le sénateur Goldstein :** Du point de vue strict des droits de la personne, je crois que personne, même pas le sénateur Di Nino, ne s'y opposerait. Or, il est le porte-parole de l'opposition en rapport avec ce projet de loi. Il a abattu un excellent travail au Sénat même, et je ne crois pas qu'il trouve à redire au projet de loi de ce point de vue-là. Sa critique tient non pas aux droits de la personne, mais à d'autres facteurs.

Je devrais vous dire que je suis d'accord avec les dirigeants gouvernementaux : si ce projet de loi est adopté, je conviendrais de la modification qui est proposée de reporter sa mise en œuvre pendant six mois. Il faudra ce temps-là pour créer ce tribunal et lui attribuer un effectif. Nous devons être réalistes pour ces choses-là.

**La présidente :** Vous avez dit que nous ne pouvons ouvrir les portes toutes grandes. Il est question d'un problème qui relève des droits fondamentaux de la personne. Il y a un processus de détermination du statut de réfugié et des milliers de sans-abri dans les camps de réfugiés des Nations Unies. Il y a des millions de personnes qui se sont pliées aux règles et qui, sans que ce soit du tout leur faute, se trouvent à attendre. Nous mettons dans la balance ce qui est juste et équitable envers les personnes qui ont atteint nos rives. Pouvons-nous traiter efficacement avec ces personnes, de manière à avoir la capacité d'absorption nécessaire pour en accueillir d'autres par la suite?

Pour revenir à la question du droit criminel élémentaire, n'êtes-vous pas d'accord pour dire que la procédure importe autant que les autres questions du point de vue de la justice? N'êtes-vous pas d'accord pour dire que nous pouvons créer des injustices par la procédure aussi bien que par le droit substantiel? Comment prendre en considération les retards dus au fait que nous disons vouloir appliquer une période d'appel?

Je sais que d'autres pays acceptent des motifs d'appel dans certains cas, et non seulement le droit d'appel quant au fondement de l'affaire et ainsi de suite. N'ont-ils pas circonscrit les critères applicables?



**Senator Goldstein:** Some have and the refugee appeal board can establish precedents that will delimit the scope of appeals. Not everything has to be appealed. There has to be some indication of error or excess of jurisdiction. These are all things that we know occur in the appeal process.

You raise an existential problem, Madam Chair, which implies that the admission mechanism into Canada is a zero sum game. If we admit more refugees, we admit fewer immigrants. With respect, that is not correct.

**The Chair:** I am saying we can only absorb so many refugees at one time. If I used the word "immigration," it was not my intent.

**Senator Goldstein:** I may have misunderstood you.

**The Chair:** We can only process so many refugees. We determine what we can handle. It is not an open door policy.

**Senator Goldstein:** No, it is not an open door policy. Again, an appeal tribunal will be able to establish principles on the basis of which people will or will not be able to be admitted as refugees. As the criteria are established and become known in various countries that spawn refugees, it will become known that you can obtain haven in Canada if you are A, B or C but not if you are D, E and F. That will probably diminish the number of claimants forthcoming because the principles will be understood.

There is no one in Canada or in any other country that can tell you the principles of admission of a refugee claimant because there are no criteria.

The approximately 90 adjudicators proceed on whatever basis they choose to proceed. Very little structure is available to them. No precedent is available that is binding upon them and they do what they choose. They try to do their best, but their best is not necessarily good enough. Superior court justices also try to do their best, but we have appeal courts because they sometimes make mistakes.

**The Chair:** I was around when the immigration bill was passed and I wonder if our witnesses can help me. My understanding is that the government of the day, in 2001, did not include the refugee appeal division. It came from a committee of the House of Commons. Is that correct?

[Translation]

**Ms. Demers:** Madam Chair, I cannot really answer you, but I promise to find the answer and to send it to you.

**Le sénateur Goldstein :** Certains l'ont fait, et la Commission d'appel des réfugiés peut établir des précédents qui serviront à délimiter les possibilités d'appel. Tout n'a pas à faire l'objet d'un appel. Il doit y avoir quelque indication des excès de compétence possibles. Ce sont toutes là des choses dont on sait qu'elles surviennent dans le cadre des appels.

Madame la présidente, vous soulevez un problème existentiel qui donne à entendre que le mécanisme d'admission au Canada est un jeu à somme nulle. Si nous admettons un plus grand nombre de demandeurs d'asile, nous allons admettre un nombre moindre d'immigrants. Sauf le respect que je vous dois, ce n'est pas vrai.

**La présidente :** J'affirme que nous ne pouvons qu'accueillir tant de demandeurs d'asile d'un coup. Si j'ai employé le terme « immigration », c'était involontaire.

**Le sénateur Goldstein :** Je vous ai peut-être mal compris.

**La présidente :** Nous pouvons seulement accueillir un certain nombre de demandeurs d'asile. Nous déterminons ce que nous sommes en mesure d'absorber. Ce n'est pas une politique de la porte ouverte.

**Le sénateur Goldstein :** Non, effectivement. Encore une fois, un tribunal d'appel sera en mesure d'établir des principes sur la foi desquels les gens seront, ou ne seront pas, admis au pays en tant que réfugiés. À mesure que les critères sont établis et qu'ils deviennent connus dans les divers pays d'où viennent les réfugiés, on finira par savoir qu'il est possible d'obtenir l'asile au Canada si on répond aux critères A, B ou C, mais pas D, E et F. Cela servira probablement à réduire le nombre de demandeurs qui arrivent, étant donné que les principes seront compris.

Il n'y a personne au Canada ni dans un autre pays qui est en mesure de vous dire quels sont les principes d'admission du demandeur, car les critères n'existent pas.

Les quelque 90 arbitres procèdent comme bon leur semble. Ils sont très peu encadrés. Ils ne disposent d'aucun précédent auquel ils seraient astreints; ils agissent comme bon leur semble. Ils essaient de faire leur mieux, mais leur mieux n'est pas forcément suffisant. Les juges des tribunaux supérieurs essaient aussi de faire de leur mieux, mais nous disposons de cours d'appel parce que, parfois, ils font des erreurs.

**La présidente :** J'étais là au moment où le projet de loi sur l'immigration a été adopté, et je me demande si nos témoins peuvent me rappeler quelque chose. Je crois comprendre que le gouvernement de l'époque, en 2001, n'a pas inclus dans le texte la Section d'appel des réfugiés. C'était une proposition d'un comité de la Chambre des communes. Est-ce bien ça?

[Français]

**Mme Demers :** Madame la présidente, je ne peux vraiment pas vous répondre. Mais je vous promets de trouver la réponse et de vous la faire parvenir.

[English]

**The Chair:** My recollection is that was after study in the House. That may be wrong since it was some time ago.

**Senator Goldstein:** I find that surprising. It may be, but we have testimony from the then chair of the board who said that the diminution of the quorum of judges from two to one, which is what this bill did, would be counter-balanced by the creation of an appeal division. I do not think it was an afterthought by a committee; it was something that the government initially sponsored.

**The Chair:** We can clarify that by having our researchers look into the testimony.

**Senator Goldstein:** Your researcher is excellent. Therefore, you will not have a problem finding that answer.

**Senator Di Nino:** There is no question about the laudable principle of this bill. I would find it very difficult to find anyone in Parliament that would disagree with it. However, the point being made here is that four previous ministers, plus the current minister, have said that introducing this bill would make things worse. I think both former ministers said that to introduce the appeal system would completely bring the system to a halt. We need to put on the record that the people who had the responsibility of dealing with the issue as ministers believed that the introduction and passing of this bill would actually end up making things worse. As you said, "justice delayed is justice denied."

I have one question for the sponsor of the bill. The question of transitional provisions is not in this bill. The question has been raised about who would be eligible for this new appeal. There is concern that with this legislation coming into force, it is possible that all of the denied cases since 2001, will be eligible to apply under this law. That could mean 40,000 plus people.

Do you know the answer to that question?

**Senator Goldstein:** The bill already contains transitional provisions; therefore, it is not necessary for this bill to contain transitional provisions. The Immigration and Refugee Protection Act already has transitional provisions because the creation of the appeal tribunal was envisaged by it. Although it is very important to ask that question because we need clarity, I think that question is answered within the bill itself.

**Senator Di Nino:** With the introduction of Bill C-280 — I did not say this bill did not have transitional benefits; indeed, this issue was not addressed — would all these folks who have been denied over the last seven or eight years have a right to appeal?

**Senator Goldstein:** No, they would not. In an ideal world, I would like them to have that right, but that is not what the law says.

[Traduction]

**La présidente :** D'après mon souvenir, cela s'est fait après l'étape de l'étude à la Chambre. Je me trompe peut-être; c'était il y a un moment déjà.

**Le sénateur Goldstein :** Cela m'étonne. C'est peut-être le cas, mais le président de la Commission de l'époque est venu nous dire que la diminution du quorum — de deux commissaires à un seul, modification incarnée dans le projet de loi — serait compensée par la création d'une section d'appel. Je ne crois pas que ce soit un comité qui y ait pensé après coup; c'était un élément du projet de loi parrainé par le gouvernement au départ.

**La présidente :** Nous pouvons obtenir une précision là-dessus en demandant à nos recherchistes de parcourir le témoignage.

**Le sénateur Goldstein :** Votre recherchiste est excellente. Vous n'aurez donc pas de difficulté à trouver cette réponse-là.

**Le sénateur Di Nino :** Cela ne fait aucun doute, ce projet de loi incarne un principe louable. J'aurais beaucoup de difficulté à trouver quiconque pour s'y opposer au Parlement. Cependant, ce qu'on fait valoir ici, c'est que les quatre ministres précédents, et puis la ministre en place aujourd'hui, ont affirmé que l'introduction du projet de loi servirait à aggraver la situation. Je crois que les deux anciens ministres ont déclaré que la mise en place du système d'appel immobiliserait entièrement le système. Nous devons faire inscrire au compte rendu le fait que, selon les gens qui ont eu la responsabilité de la question en tant que ministres, l'adoption de ce projet de loi servirait, en fait, à aggraver la situation. Comme vous l'avez dit, « justice différée est justice refusée ».

J'ai une question à poser au parrain du projet de loi. La question des dispositions transitoires ne figure pas dans le projet de loi. La question de savoir qui serait admissible à ce nouvel appel a été soulevée. Certains se soucient de l'éventualité, avec l'entrée en vigueur de cette loi, que toutes les causes rejetées depuis 2001 puissent faire l'objet d'un appel. Cela voudrait dire plus de 40 000 personnes.

Connaissez-vous la réponse à cette question-là?

**Le sénateur Goldstein :** Le projet de loi comporte déjà des dispositions transitoires; par conséquent, il n'est pas nécessaire que ce projet de loi-ci renferme des dispositions transitoires. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés comporte déjà des dispositions transitoires du fait de la création du tribunal d'appel qui y étaient envisagées. Même s'il est très important de poser cette question-là, car il faut que les choses soient claires, je crois que le projet de loi lui-même répond à la question.

**Le sénateur Di Nino :** Avec la présentation du projet de loi C-280 — je n'ai pas affirmé que ce projet de loi ne comportait pas de bienfaits transitoires; de fait, il n'en a pas été question —, tous les demandeurs déboutés depuis sept ou huit ans auront-ils le droit d'en appeler de la décision rendue dans leur cas?

**Le sénateur Goldstein :** Non, ils ne l'auront pas. Dans un monde idéal, j'aimerais qu'ils disposent de ce droit, mais ce n'est pas ce que dit la loi.



I will go back to what you said earlier — that all ministers have said in various ways that it is not necessarily appropriate. I will quote two ministers. One of them was Minister Caplan:

By consolidating several current steps in protection criteria into a single decision of the IRB and, moreover, by combining increased use of single-member panels at the board with an internal paper appeal on the merits, we will see faster but fairer decisions on refugee claims.

Far from every minister saying they do not want to deal with this, some ministers have said they do want to deal with it.

Mr. Volpe said that while he had not closed the door on the refugee appeal division, he just did not see the same urgency for some of the other priorities at that time; there was an increase in refugees going through the system.

With great respect to Mr. Volpe, whom I love — he is a wonderful person — you tell me if there is any logic in that statement. He does not see urgency. Everyone does.

**Senator Di Nino:** For clarity, Minister Volpe voted against this bill in the House of Commons. That should be on the record as well.

**Senator Jaffer:** You said earlier, Senator Goldstein, that the Federal Court would be doing a very narrow review. For the record, I would like you to clarify how the refugee appeal division would be different. How expansive would it be and why is that process better?

**Senator Goldstein:** The Federal Court reviews the form of the claim and the form that the decision of a lower court took. It does not review the merits of the claim. That is a very narrow jurisdiction.

**Senator Oliver:** It is exactly and precisely what they do.

**Senator Goldstein:** That is right. As you say correctly, Senator Oliver, it is a revision process and not an appeal process. The appeal process would allow appeal claimants to have the merits re-examined by someone. This is too important for just one person to decide the fate of a refugee claimant.

I will respond, if I may, to Senator Di Nino's comments. It is true that Minister Volpe and others voted against Bill C-280, when it was before the House of Commons. However, he voted in favour of the bill in 2001, and so did every other minister and everyone else when the appeal division was indicated in the bill, which they passed and sponsored.

Je reviendrai à ce que vous avez dit plus tôt — le fait que tous les ministres ont affirmé d'une manière ou d'une autre que c'est une mesure qui ne convient pas forcément à la situation. Je vais citer deux ministres en particulier. Il y a entre autres la ministre Caplan :

En regroupant plusieurs étapes et critères de protection sous le pouvoir de décision unique de la Commission d'immigration et du statut de réfugié, et en combinant l'utilisation accrue de groupes spéciaux à membre unique au processus d'appel interne par écrit fondé sur le mérite, le projet de loi fera en sorte que les demandes du statut de réfugié puissent faire l'objet de décisions plus rapides et plus équitables.

Ce ne sont pas tous les ministres qui affirment qu'il ne faut pas s'attaquer à cette question, loin de là. Certains ministres ont déclaré qu'ils veulent s'y attaquer.

M. Volpe a déclaré que, même s'il ne ferme pas la porte à l'idée d'une section d'appel des réfugiés, il ne voyait tout simplement pas en quoi ça comportait le même degré d'urgence que certaines autres priorités à l'époque; il y avait une augmentation du nombre de réfugiés dans le système.

Sauf le grand respect que je dois à M. Volpe, que j'adore — c'est un être merveilleux —, dites-moi s'il y a quelque logique dans cette déclaration. Il ne voit pas l'urgence. Tout le monde voit l'urgence.

**Le sénateur Di Nino :** À titre de précision, le ministre Volpe a voté contre ce projet de loi à la Chambre des communes. Cela devrait être inscrit dans le compte rendu aussi.

**Le sénateur Jaffer :** Sénateur Goldstein, vous avez dit plus tôt que la Cour fédérale procéderait à un examen très étroit. Pour le compte rendu, j'aimerais que vous précisiez en quoi la Section d'appel des réfugiés serait différente. Jusqu'où irait son champ d'application et pourquoi le procédé envisagé serait-il meilleur?

**Le sénateur Goldstein :** La Cour fédérale se penche sur la forme de la demande et sur la forme de décision rendue par un tribunal inférieur. Elle ne se penche pas sur le fond de la demande. C'est un champ d'application très étroit.

**Le sénateur Oliver :** C'est ce qu'elle fait, très exactement et précisément.

**Le sénateur Goldstein :** Tout à fait. Vous avez dit juste, sénateur Oliver : c'est un recours en cassation et non pas un procédé d'appel. Le procédé d'appel permettrait au demandeur de faire réexaminer sa demande sur le fond. La question est trop importante pour qu'une seule personne décide du sort d'un réfugié.

Si vous le permettez, je vais réagir aux commentaires du sénateur Di Nino. Il est vrai que le ministre Volpe et d'autres ont voté contre le projet de loi C-280, au moment où ce dernier s'est trouvé à la Chambre des communes. Cependant, il a voté en faveur du projet de loi en 2001, tout comme tous les autres ministres et le reste des gens, au moment où la création de la Section d'appel figurait dans le projet de loi, projet de loi qu'ils ont parrainé et adopté.

**The Chair:** Thank you, Ms. Demers and Senator Goldstein. You have withstood the cross-examination here rather well.

We are just beginning to look into the merits of Bill C-280, so I am sure you will watch this committee's progress through the bill. We thank you for coming to make your opening statements.

I welcome our next panel of witnesses from Citizenship and Immigration, Ms. Andrea Lyon and Mr. Dick Graham; and from Canada Border Services Agency, Ms. Susan Kramer. I presume you have short opening statements on policy issues for the committee's study of Bill C-280.

**Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, Citizenship and Immigration Canada:** Thank you, Madam Chair and honourable senators, for this opportunity to speak to you today. I am joined by Dick Graham, Acting Director General, Refugees Branch at CIC. Along with my colleague from Canadian Border Services Agency, we will answer your questions following my brief remarks.

The committee has heard the government's concerns with respect to Bill C-280 and that the government opposes this bill.

Canadians can be proud of our in-Canada refugee status determination system and our humanitarian tradition. Canada meets and surpasses its international commitments and the requirements of the Charter of Rights and Freedoms.

The Government of Canada has an obligation under international law not to expel or return any person to a country where they may face a risk of persecution, torture or death. In fulfilling these obligations, we assess claims made by refugee claimants who have many opportunities to show why they should not be removed from Canada. They have access to the Refugee Protection Division, RPD, of the Immigration and Refugee Board, IRB, where independent, well-trained, well-informed decision makers hear their stories and review the information put forward to support those stories. Currently, it takes an average of 14 months from the time the IRB receives the claim until a decision is made. As well, claimants have access to the pre-removal risk assessment, PRRA, prior to their being removed from Canada. Unlike the refugee appeal division provisions in Bill C-280, the PRRA allows new evidence to be brought forward beyond what was heard at the IRB. They have the right to remain in Canada during these proceedings. The average PRRA takes approximately nine months.

Refugee claimants can apply to stay in Canada for humanitarian and compassionate reasons, including reasons of risk. They can and do make such applications and many are

**La présidente :** Merci, madame Demers et sénateur Goldstein. Vous avez assez bien supporté le contre-interrogatoire.

Nous commençons à peine à examiner le projet de loi C-280 sur le fond; vous allez donc, j'en suis convaincue, surveiller la progression des travaux du comité à ce sujet. Nous vous remercions d'être venus présenter une déclaration liminaire.

Je souhaite la bienvenue à notre prochain groupe de témoins, qui nous vient de Citoyenneté et Immigration. Ce sont Mme Andrea Lyon et M. Dick Graham; puis de l'Agence des services frontaliers du Canada, Mme Susan Kramer. Je présume que vous avez une courte déclaration liminaire à faire sur les orientations que l'étude par le comité du projet de loi C-280 mettent en jeu.

**Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, Politiques stratégiques et programmes, Citoyenneté et Immigration Canada :** Merci, madame la présidente, et honorables sénateurs, de l'occasion que vous m'offrez de vous adresser la parole aujourd'hui. Je suis accompagnée de Dick Graham, directeur général par intérim à la Direction générale des réfugiés à CIC. Aux côtés de mon collègue de l'Agence des services frontaliers du Canada, nous répondrons à vos questions une fois que j'aurai formulé mes quelques observations succinctes.

Le comité a pris connaissance des préoccupations du gouvernement au sujet du projet de loi C-280 et sait que le gouvernement s'y oppose.

Les Canadiens peuvent être fiers de notre système d'octroi de l'asile pour les personnes se trouvant au Canada et de notre tradition humanitaire. Le Canada va au-delà de ses engagements internationaux et des exigences énoncées dans la Charte des droits et libertés.

En vertu du droit international, le gouvernement du Canada a l'obligation de ne pas expulser ou renvoyer une personne vers un pays où elle serait exposée à un risque de persécution, de torture ou de mort. En remplissant ces obligations, nous évaluons les demandes d'asile présentées par des personnes qui disposent de nombreux recours pour faire la preuve qu'elles ne doivent pas être renvoyées du Canada. Elles ont accès à la Section de la protection des réfugiés, au SPR, de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la CISR, où des décideurs indépendants bien formés et bien informés entendent ce qu'elles ont à dire et prennent connaissance de l'information soumise à l'appui de leurs allégations. Actuellement, environ 14 mois en moyenne s'écoulent entre le moment où la CISR reçoit une demande et le moment où une décision est rendue. De même, les demandeurs d'asile peuvent demander un examen des risques avant renvoi, l'ERAR. Contrairement aux dispositions sur la Section d'appel des réfugiés du projet de loi C-280, l'ERAR permet la présentation de nouveaux éléments de preuve dont la CISR n'avait pas pris connaissance lors de l'audience. Les personnes qui demandent un ERAR peuvent rester au Canada pendant le processus. Actuellement, environ neuf mois sont nécessaires pour traiter une demande d'ERAR.

Les demandeurs d'asile peuvent présenter une demande en vue de rester au Canada pour des circonstances d'ordre humanitaire, notamment lorsqu'ils sont exposés à un risque. Des demandeurs



accepted. About one-half of the applicants for permanent residence on humanitarian and compassionate grounds are failed refugee claims.

Finally, refused refugee claimants can apply for leave for judicial review of each of these decisions. Each application for leave adds at least another four months to the process. If an applicant applies for leave for a judicial appeal at every decision step, he or she can add another year or more to his or her stay in Canada. If the Federal Court grants leave at any stage, it can take approximately another year to come to a result. Currently, some 76 per cent of failed refugee claimants make applications for leave for a review of an IRB decision. Only 2 per cent are overturned by the court and sent back to the IRB for a re-decision. Yet, Bill C-280 would practically duplicate this process.

When the Federal Court reviews a decision of the IRB, it does so with respect to the issues of fact and law, much as the refugee appeal division would as proposed in Bill C-280. The Federal Court can send cases back to the IRB based on unreasonable errors or findings of fact. It has sent cases back for errors relating to a claimant's credibility, medical and gender persecution claims, and his or her ability to access protection from the state. Again, this is similar to the jurisdiction as proposed in the refugee appeal division provisions.

Ordinarily, claimants remain in Canada while the judicial review is conducted. During that time, they continue to have access to a range of benefits provided by the provinces, including education, social assistance and to medical and hospital services provided by the federal government through the Interim Federal Health Program.

While we are proud of our fair and generous system, we expect it to work efficiently and effectively. The refugee appeal division provisions in Bill C-280 would add a fourth recourse to an already complex and lengthy refugee process. In the context of a rising inventory of claims awaiting decision at the IRB, an extra layer could bring the refugee system to a standstill. All of the claimants, who fail at the refugee appeal division, as provided for in Bill C-280, will have the right to apply for leave for a Federal Court review of that decision.

Implementing the RAD provisions would require resources in the tens of millions of dollars, including start-up costs and ongoing costs of operations. These costs would be borne by the

d'asile présentent en effet des demandes de ce genre, et bon nombre d'entre elles sont acceptées. Environ la moitié des personnes qui demandent la résidence permanente pour des circonstances d'ordre humanitaire sont des demandeurs d'asile déboutés.

Enfin, les demandeurs d'asile déboutés peuvent présenter une requête pour faire autoriser un contrôle judiciaire sur chacune des décisions rendues à leur sujet. Chaque demande d'autorisation ajoute au moins quatre mois au processus. Si la personne présente une telle demande au sujet de chaque décision rendue à son égard, son séjour au Canada peut se prolonger d'une autre année et même plus. Si la Cour fédérale accueille chacune des demandes d'autorisation, une autre année en moyenne s'écoule avant la fin du processus. Actuellement, environ 76 p. 100 des demandeurs d'asile déboutés présentent une requête en autorisation du contrôle judiciaire d'une décision rendue par la CISR. Seulement 2 p. 100 de ces décisions sont annulées par la Cour et renvoyées à la CISR pour qu'une nouvelle décision soit rendue. En pratique, le projet de loi C-280 ne ferait que répéter le processus.

Lorsque la Cour fédérale examine une décision rendue par la CISR, elle tient compte des questions de fait et de droit, sensiblement comme le ferait la Section d'appel des réfugiés tel que le propose le projet de loi C-280. La Cour fédérale peut renvoyer des dossiers à la CISR en cas d'erreurs de fait déraisonnables. Elle a déjà renvoyé des dossiers par suite d'erreurs liées à la crédibilité d'un demandeur, à des allégations de nature médicale ou de persécution fondée sur le sexe, ainsi qu'à la capacité du demandeur à obtenir la protection de l'État. Encore une fois, ce pouvoir est semblable à celui qui est proposé dans les dispositions relatives à la Section d'appel des réfugiés.

Habituellement, les demandeurs d'asile restent au Canada pendant que le contrôle judiciaire se fait. Pendant cette période, ils continuent de bénéficier de divers avantages offerts par les provinces, notamment le droit de fréquenter un établissement d'enseignement et la possibilité d'obtenir des prestations d'aide sociale. Ils ont notamment accès aux services médicaux et hospitaliers offerts par le gouvernement fédéral dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire.

Nous sommes tous fiers du système généreux et équitable qui est le nôtre, mais nous nous attendons aussi à ce qu'il fonctionne de manière efficiente et efficace. L'adoption des dispositions sur la Section d'appel des réfugiés dans le projet de loi C-280 ajouterait un quatrième mécanisme de recours à un processus qui est déjà long et complexe. Dans le contexte d'un nombre grandissant de demandes d'asile en attente d'une décision de la part de la CISR, l'ajout d'une étape condamnerait le système d'octroi de l'asile à faire du surplace. Tous les demandeurs d'asile qui seront déboutés par la Section d'appel des réfugiés pourront, tel qu'il est prévu dans le projet de loi C-280, demander à la Cour fédérale l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

La mise en œuvre des dispositions sur la SAR nécessiterait l'injection de dizaines de millions de dollars, y compris les frais de mise en marche ainsi que les frais d'exploitation permanents. Ces

provincial, territorial and municipal governments as refugee claimants would continue to access a range of benefits, including social assistance. We estimate that a refugee claimant who accesses only the refugee system and the PRRA and applies for leave to the Federal Court and who fails at each level can stay in Canada approximately three years. Depending on the circumstances, a humanitarian and compassionate application can add another two years to this process. The addition of the RAD would add at least another five months to this already long refugee process based on the assumptions that the refugee appeal division would be given a fresh start, without a backlog on day one, and that it would be implemented with a full set of trained decision-makers in place.

A final consideration is that the number of refugee claims has risen from 19,000 to 28,000 in the last two years. With rising intakes for the first two months of 2008, we are predicting up to 40,000 refugee claims this year. Taking this into account, we need to consider that the addition of a refugee appeal division likely would bring the system to a halt. We are seeing large and ever-increasing inflows of claimants from countries that generally do not produce refugees, in the sense that the acceptance rate for claimants from such countries is very low. This means that many are coming to Canada to benefit from what the system has to offer without going through the normal immigration processes and their numbers risk overwhelming the refugee system.

I will leave it to my colleague from CBSA to speak to the problems that the addition of the refugee appeal division will have on their removals plan for the future. We understand this effect to be considerable.

Adding another layer to a process that is already costly and time-consuming would not be fair to taxpayers or to refugees who need our help. For these reasons, the Government of Canada does not support Bill C-280.

**Susan Kramer, Director, Inland Enforcement, Canada Border Services Agency:** Thank you for the opportunity to appear before you today and to provide you with information on immigration enforcement as it relates to the implementation of the refugee appeal division, RAD.

Canada has an internationally recognized system for protecting those fleeing persecution, torture or death in their home country. Individuals can make refugee claims that are assessed by the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board. In addition, individuals are entitled generally to apply for pre-removal risk assessment by Citizenship and Immigration Canada prior to removal. Finally, individuals may

coûts devraient être assumés par les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que par les administrations municipales puisque les demandeurs d'asile continueraient de bénéficier de différents avantages, dont l'aide sociale. Nous estimons qu'un demandeur d'asile qui n'a accès qu'au système d'octroi de l'asile et à l'ERAR, qui présente une demande d'autorisation à la Cour fédérale et qui est débouté à chacune des étapes peut rester au Canada pendant environ trois ans. Selon la situation, une demande pour des circonstances d'ordre humanitaire peut ajouter jusqu'à deux années supplémentaires au processus. En supposant que la SAR bénéficierait d'un nouveau départ, sans arriéré à sa première journée d'existence, et qu'elle compterait sur une équipe de décideurs bien formés déjà en place, l'ajout de ce mécanisme se traduirait par l'addition d'au moins cinq mois au processus d'octroi de l'asile, qui est déjà long.

Un dernier point à souligner est le fait que le nombre de demandes d'asile a grimpé de 19 000 à 28 000 au cours des deux dernières années. À la lumière de l'augmentation du nombre de demandes reçues au cours des deux premiers mois de 2008, nous prévoyons recevoir jusqu'à 40 000 demandes d'asile cette année. En tenant compte de cette réalité, nous pouvons imaginer que la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés entraînerait la mise en suspens du système. Nous constatons d'ores et déjà un nombre important et croissant de demandeurs d'asile originaires de pays qui ne sont habituellement pas une source de réfugiés authentiques, en ce sens que le taux d'acceptation des demandes d'asile présentées par des ressortissants de ces pays est très bas. Cela signifie que bon nombre d'entre eux viennent au Canada pour bénéficier des avantages que le pays a à leur offrir en contournant le processus d'immigration habituel, et ils sont si nombreux que le système d'octroi de l'asile risque d'être submergé.

Je laisse à mon collègue de l'ASFC le soin de vous expliquer les problèmes qui découleraient de l'ajout de la Section d'appel des réfugiés pour les futurs projets en matière de renvoi de l'agence. Nous croyons savoir que les répercussions seront considérables.

L'ajout d'une étape à un processus déjà onéreux et chronophage ne serait pas équitable pour les contribuables ni pour les réfugiés qui ont besoin de notre aide. Pour ces raisons-là, le gouvernement du Canada n'appuie pas le projet de loi C-280.

**Susan Kramer, directrice, Exécution de la loi à l'intérieur du Canada, Agence des services frontaliers du Canada :** Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître aujourd'hui et de vous communiquer de l'information sur l'exécution de la loi de l'immigration rattachée à la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés, ou SAR.

Le Canada s'est doté d'un système reconnu dans le monde entier pour assurer la protection des personnes qui fuient la persécution, la torture ou la mort dans leur pays d'origine. Ces personnes peuvent présenter une demande d'asile qui est évaluée par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. De plus, les personnes faisant l'objet d'une mesure de renvoi ont également le droit



also apply to Citizenship and Immigration Canada for permanent residence in Canada based on humanitarian and compassionate grounds.

Failed refugee claimants are entitled to due process before the law. A failed refugee claimant can ask the federal court to review any decision made under one of these processes. In the case of a failed refugee claim, the Federal Court's review would be essentially the same as the paper review conducted by the refugee appeal division.

Adding another appeal mechanism to Canada's refugee determination process will have an impact on the integrity of the refugee program. Currently, individuals have access to numerous processes to ensure that they are not removed to a country where there is a risk of persecution, torture or death.

The appeal process will not only lengthen the time it takes for a final decision to be rendered but it will also weaken the existing system as fewer individuals will be removed from Canada in a timely manner. It is anticipated that the majority of individuals who are eligible to apply to the refugee appeal division will do so and that this large inventory will create a significant backlog of cases. As well, this new process may attract more individuals to come to Canada to make refugee claims as they know it will take even longer to be removed should their claim be rejected. Finally, refugee appeal division members will be given powers that not even Federal Court judges have, specifically the authority to substitute a decision made by the Refugee Protection Division with their own decision.

Under immigration legislation, the CBSA as a statutory obligation to remove any foreign national who has an enforceable removal order as soon as it is reasonably practical. It is reasonable to assume that 100 per cent of the individuals who are entitled to appeal the refugee determination decision will do so. This will mean that removal of those who receive a negative refugee determination could be delayed from five months to several years. Currently, it takes an average of two and a half years to remove a failed refugee claimant from Canada. The implementation of a refugee appeal division will increase this average to three years. While the CBSA will respect the individual's right to appeal the refugee determination decision should Bill C-280 be passed, it will cause significant delays to the removal of failed refugee claimants. By adding a minimum of five months to the removal process, an appeal to the refugee appeal division is another challenge that must be overcome as it is more difficult to remove individuals when they have been in Canada for a significant length of time. Each year, the CBSA removes between 10,000 and 12,000 persons to maintain the integrity of the refugee and immigration programs. By removing individuals who are found not to require protection, the CBSA is ensuring that only those who are truly in need of protection

de présenter une demande d'examen des risques avant renvoi par Citoyenneté et Immigration Canada. Enfin, elles peuvent également faire une demande de résidence permanente au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire auprès de Citoyenneté et Immigration Canada.

Les demandeurs déboutés ont droit à l'application régulière de la loi dans leur cas. Ils peuvent demander à la Cour fédérale de réviser toute décision rendue en vertu de l'un de ces processus. Dans le cas d'une demande d'asile rejetée, l'examen du cas par la Cour fédérale s'apparente en tous points à l'examen sur dossier effectué par la Section d'appel des réfugiés.

L'ajout d'un autre mécanisme d'appel au système de détermination du statut de réfugié aura une incidence sur l'intégrité du programme pour les réfugiés. Les demandeurs ont déjà accès à de nombreux processus pour éviter d'être renvoyés du pays lorsqu'ils risquent la persécution, la torture ou la mort dans leur pays d'origine.

Ce processus d'appel servira non seulement à prolonger le délai pour ce qui est de rendre une décision finale, mais il affaiblira aussi le système, étant donné qu'un plus petit nombre de personnes seront renvoyées en temps voulu du Canada. On prévoit que la majorité des personnes ayant le droit d'interjeter appel d'une décision auprès de la Section d'appel des réfugiés le feront, et que cela entraînera une augmentation importante du nombre de cas en souffrance. Par ailleurs, ce nouveau processus risque d'attirer davantage de demandeurs d'asile au Canada, conscients qu'il faudra plus de temps pour les renvoyer en cas de rejet de leur demande. Enfin, les membres de la Section d'appel des réfugiés se verront octroyer des pouvoirs que même les juges de la Cour fédérale ne détiennent pas, en particulier le pouvoir de substituer leur décision à eux à la décision rendue par la Section de la protection des réfugiés.

En vertu de la législation sur l'immigration, l'ASFC a l'obligation de renvoyer dès que possible tout étranger qui fait l'objet d'une mesure de renvoi exécutoire. On peut présumer en tout état de cause que la totalité des personnes qui ont le droit d'interjeter appel d'une décision de détermination du statut de réfugié se prévaudront de ce droit. En d'autres termes, le renvoi des personnes ayant reçu une décision négative peut être porté de cinq mois à plusieurs années. En ce moment, il faut compter en moyenne deux ans et demi pour renvoyer du Canada une personne dont la demande d'asile a été rejetée. L'implantation de la Section d'appel des réfugiés portera cette moyenne à trois ans. Bien que l'ASFC respecte le droit d'une personne à interjeter appel d'une décision, si le projet de loi C-280 est adopté, il entraînera des retards importants dans le processus de renvoi des demandeurs d'asile déboutés. En augmentant d'au moins cinq mois la durée du processus d'envoi, un appel interjeté auprès de la Section d'appel des réfugiés constitue un autre défi à relever, étant donné qu'il est plus difficile de renvoyer une personne lorsqu'elle est demeurée au Canada pendant un certain temps. Tous les ans, l'ASFC renvoie de 10 000 à 12 000 personnes afin de maintenir l'intégrité des programmes pour les réfugiés et l'immigration. En renvoyant des personnes qui n'ont pas besoin de protection,

are allowed to remain in Canada. In the past five years, between 70 per cent and 75 per cent of all the CBSA's removals were failed refugee claimants.

The implementation of the refugee appeal division would result in fewer removals because there would be fewer persons added to the removals working inventory and because removals are more difficult with the passing of time. At present, the CBSA has a removals working inventory of approximately 20,000 cases. Should the refugee appeal division be implemented, the CBSA anticipates that its removals working inventory would be reduced by approximately 50 per cent. The number of removals will drop significantly if the removals working inventory decreases by 50 per cent because each year almost three-quarters of CBSA's removals are failed refugee claimants. We estimate that in the first year, removals would drop to approximately 7,000 cases from the current level of 12,302. This number will likely increase in subsequent years but is unlikely to return to current levels. The initial drop in the removal working inventory will prevent it from returning to current levels as future failed claimants will continue to apply to the refugee appeal division. It is unlikely that the decision-making process of the refugee appeal division will be able to keep pace with the number of new applications.

Most importantly, the implementation of the refugee appeal division will delay the removal of the approximately 3 per cent to 4 per cent of failed refugee claimants who are considered high priority removals for the CBSA. These include persons who pose a risk to national security, are involved in organized crime and crimes against humanity, and criminals.

The removals program faces many challenges in its efforts to remove individuals who are inadmissible to Canada. There are a number of challenges that the CBSA must overcome to affect an individual's removal from Canada. These challenges include obtaining travel documents, locating uncooperative persons who go into hiding, waiting for an individual to complete a prison sentence, and respecting an individual's right to due process. Adding yet another appeal will not only delay the process for at least five months but also will add to the already difficult challenge of removing individuals from Canada.

Implementing the refugee appeal division is also costly. Millions will be required to hire and train new hearings officers. During the second reading of Bill C-280 in the Senate, it was proposed that an implementation delay of 180 days be considered from the date of Royal Assent. While the CBSA would be grateful for this delay, it would still be inadequate in terms of the time required to hire and train new hearings officers and to establish effective processes for the refugee appeal division.

l'ASFC s'assure que seules les personnes qui en ont réellement besoin sont autorisées à demeurer au Canada. Au cours des cinq dernières années, entre 70 et 75 p. 100 des renvois effectués par l'ASFC visaient des demandeurs d'asile déboutés.

La mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés entraînera une baisse des renvois, car il y aura moins de personnes qui s'ajouteront à la réserve courante de cas à traiter, et parce qu'il est plus difficile de procéder à un renvoi au fur et à mesure que le temps passe. Actuellement, l'ASFC compte une réserve d'environ 20 000 cas. Si la Section d'appel des réfugiés est mise en œuvre, ce nombre sera réduit d'environ 50 p. 100, selon les estimations de l'ASFC. Le nombre de renvoi diminuera de façon significative si la réserve courante de cas diminue de 50 p. 100 étant donné que, chaque année, les trois quarts des renvois de l'ASFC visent des demandeurs d'asile déboutés. Nous estimons que, pour la première année, le nombre des renvois en souffrance sera ramené à 7 000 cas environ, contre 12 302 cas seulement. Ce nombre augmentera vraisemblablement dans les années futures, mais ne reviendra probablement pas aux niveaux actuels en raison de la baisse initiale du nombre de renvois en souffrance, étant donné qu'à l'avenir, les demandeurs d'asile déboutés continueront d'interjeter appel de la décision auprès de la Section d'appel des réfugiés. Or, il est peu probable que le processus décisionnel de la Section soit en mesure de demeurer à jour avec le nombre des nouvelles demandes reçues.

Point encore plus important, la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés retardera le renvoi de 3 à 4 p. 100 environ des demandeurs d'asile déboutés, qui sont considérés comme des renvois prioritaires pour l'ASFC. Il s'agit notamment de personnes qui posent un risque pour la sécurité nationale, qui sont impliqués dans le crime organisé, qui ont participé à des crimes contre l'humanité ou qui sont des criminels.

Les responsables du programme des renvois éprouvent de nombreuses difficultés à renvoyer les personnes qui sont interdites de territoire au Canada. L'ASFC doit relever des défis pour procéder au renvoi effectif d'une personne du Canada, par exemple, pour obtenir des documents de voyage, retrouver des personnes non coopératives qui se cachent, attendre qu'une personne ait purgé une peine d'emprisonnement et respecter le droit de la personne à une procédure de recours. Ajouter un mécanisme supplémentaire d'appel aura non seulement pour effet de retarder le processus de renvoi d'au moins cinq mois, mais aussi d'amplifier les difficultés déjà importantes que l'on éprouve pour renvoyer des personnes du Canada.

La mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés est également coûteuse. Il faudra des millions pour engager et former de nouveaux agents d'audience. Durant la deuxième lecture au Sénat du projet de loi C-280, on a proposé de retarder la mise en œuvre de 180 jours à partir de la date de la sanction royale. Bien que l'ASFC accueille favorablement ce report, ce serait encore insuffisant pour engager et former de nouveaux agents d'audience et établir des processus efficaces pour la Section d'appel des réfugiés.



Canada's refugee determination system is already fair and generous. Critics maintain that the current system is too slow and by adding yet another level of appeal to the refugee process, it will only become longer.

**Senator Di Nino:** You were present when we had the discussion with the sponsor of the bill in the House and the sponsor of the bill in the Senate, Senator Goldstein.

My message that needs to be clarified is that this government is not attempting to act as the bad guy. The issue that resonates with me that a number of ministers of immigration, three from the previous government and two in the current government, have said that this system is working as well as it can work. They have said that it is fair and probably one of the best in the world and that adding this extra layer will create further delays and problems. In effect, it will not serve the laudable principles of accepting more people and processing them a little quicker.

**Ms. Lyon:** Some of those concerns that you outlined are very much consistent with the government's views as my colleague from CBSA and I just outlined. You are quite right in acknowledging that the Canadian system has an excellent international reputation for being fair and generous. The system works reasonably well and offers, we think, multiple opportunities for refugee claimants to make their cases and to have them reviewed at the Federal Court level. The addition of another layer of review, as you pointed out, would add cost and time and would serve to constrain the system further, which is not in our interests and, certainly, not in the interests of refugees.

**Senator Di Nino:** I have two quick technical questions. Bill C-280 does not include the implementation of section 73, which would allow the minister a balanced right to appeal the decision of the PRRA. We were told that does not have to happen because the system is such that if the minister wishes to use it, he can do so by implementing section 73. Is that correct in your opinion?

**Dick Graham, Acting Director General, Refugees Branch, Citizenship and Immigration Canada:** Yes, it is true that the government could implement that section and bring it into force on the same day that the rest of the bill was passed.

**Senator Di Nino:** We discussed the issue of transitional provisions. If this bill were implemented, would we have a huge backlog of folks to 2001 and 2002, which would add 40,000-50,000 people to the system?

**Ms. Lyon:** We think that the transition system would require clarification that such potential exists.

**Mr. Graham:** The provisions that were put into the original Immigration and Refugee Protection Act, IRPA, do not apply in today's context because they were set on a time date that went back to June 28, 2002. They are no longer applicable to the

Le système de détermination du statut de réfugié du Canada est déjà équitable et généreux. Les critiques affirment que le système actuel est trop lent; si l'on ajoute un mécanisme supplémentaire d'un plus long processus, on ne fera que ralentir davantage les procédures.

**Le sénateur Di Nino :** Vous étiez là au moment où nous avons discuté avec le parrain du projet de loi à la Chambre et avec le parrain du projet de loi au Sénat, le sénateur Goldstein.

Le message que je veux véhiculer clairement, c'est que le gouvernement en place n'essaie pas de jouer les méchants. Ce qui me frappe, c'est que plusieurs ministres de l'Immigration, trois du gouvernement précédent et deux du gouvernement actuel, ont affirmé que le système fonctionne aussi bien qu'il le peut. Ils l'ont qualifié d'équitable et ont affirmé qu'il s'agit probablement d'un des meilleurs qui soient dans le monde, et que le fait d'ajouter un niveau aura pour effet de créer d'autres retards et d'autres problèmes. En effet, ça ne servira pas les principes louables qui consistent à accepter plus de gens et à traiter plus rapidement leur demande.

**Mme Lyon :** Certaines des préoccupations que vous avez soulevées concordent tout à fait avec le point de vue du gouvernement, comme mon collègue de l'ASFC vient de l'expliquer. Vous avez tout à fait raison de signaler que le système canadien jouit d'une excellente réputation internationale, pour le fait d'être équitable et généreux. Le système fonctionne raisonnablement bien et, selon nous, il offre de multiples possibilités pour les demandeurs d'asile de faire valoir leur cause et de la faire examiner à la Cour fédérale. L'ajout d'un niveau d'examen de plus, comme vous l'avez souligné, supposerait des heures de travail et des coûts supplémentaires, et servirait à contraindre le système encore plus, ce qui n'est pas dans notre intérêt et ce qui n'est certainement pas dans l'intérêt des réfugiés.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai deux questions techniques à poser rapidement. Le projet de loi C-280 ne prévoit pas la mise en œuvre de l'article 73, qui permettrait au ministre de profiter lui aussi du droit d'en appeler de la décision à la suite de l'ERAR. On nous a dit qu'il n'est pas nécessaire de procéder ainsi, étant donné que le système permet au ministre, si cela est sa volonté, de mettre en œuvre l'article 73. Est-ce juste de dire cela selon vous?

**Dick Graham, directeur général par intérim, Direction générale des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada :** Oui, il est vrai que le gouvernement pourrait mettre en œuvre l'article en question et le faire entrer en vigueur le jour même où le projet de loi est adopté.

**Le sénateur Di Nino :** Nous avons parlé de la question des dispositions transitoires. Si ce projet de loi était mis en œuvre, aurions-nous cet énorme arrérage remontant à 2001 et à 2002, et qui ajouterait de 40 000 à 50 000 personnes?

**Mme Lyon :** À nos yeux, pour le système transitoire, il faudrait préciser si ce potentiel existe.

**M. Graham :** Les dispositions qui avaient été incluses dans la version originale de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la LIPR, ne s'appliquent pas au contexte d'aujourd'hui, car elles renvoyaient à un délai, soit le 28 juin 2002. Elles ne

legislation being brought forward. Something new would have to be put in there or the day that it is proclaimed, it would come into force and all sorts of people would be either able to apply or would think they were able to apply. One of our concerns is that a group exists that, from June 2002 until today, have made claims and have been refused. A large part of that group may think they have claims. They would put claims and their lawyers would be willing to take them ahead and would initially overwhelm the board with many applications. The board would then be in the position of refusing them and going to the Federal Court for a decision as to whether or not these people did, in fact, have a right to apply. Whereas normally, common law might stand on our side, we are not certain it would and we do not know how the courts would sort that one out.

**Senator Di Nino:** The commentary that has been heard on this issue from a variety of different people, including current to past ministers, is that the problem we are facing is that we already have a backlog of some 900,000-plus people in the system, a lot of them in the refugee area. If you did not have such a huge backlog, would your position be any different?

**Ms. Lyon:** I think you need to look at the basic recourse that is available to refugee claimants. Our position would be the same based on the considerable opportunities available to refugees. They have recourse at various stages at the IRB through the PRRA, through the humanitarian and compassionate recourse, and then access to the Federal Court and potentially to the Federal Court of Appeal if there are issues of systemic concern. They have considerable opportunities to have their cases reviewed.

**Senator Jaffer:** I want to thank all three of you for appearing. I know about the very good work you do. You save lives. I have heard you state many times how fair and generous our system is, but I have never heard you say it was perfect. I think you will agree with me that mistakes do occur in the system.

**Ms. Lyon:** I do not think any system is perfect.

**Senator Jaffer:** That is what we are talking about is when a system is not perfect, how do we make sure there is a remedy? Is that not what we are talking about?

**Ms. Lyon:** Absolutely.

**Senator Jaffer:** There have been discussions on the three-appel process. The way I understand it — and please correct me if I am wrong — the pre-removal risk assessment is for if there will be torture or persecution if the person is removed. It is more about the country conditions when they return. That is the assessment; correct?

**Mr. Graham:** In regard to the pre-removal risk assessment, other than for people who are considered serious criminals or members of organized crime, security risks, for everyone else,

s'appliquent plus au projet de loi qui est proposé. Il faudrait y intégrer autre chose, sinon, le jour où la loi est proclamée, ça entrerait en vigueur et il y aurait toutes sortes de gens qui soit seraient en mesure d'en appeler de la décision, soit se croiraient en mesure de le faire. C'est là une de nos préoccupations : il y a un groupe, depuis juin 2002 jusqu'à aujourd'hui, dont les membres ont présenté des demandes et ont été déboutés. Une grande partie de ce groupe croit peut-être avoir le droit d'en appeler. Les gens en question présenteraient une demande, et leurs avocats seraient prêts à les accompagner et, au départ, la Commission serait submergée de demandes. Elle sera alors en mesure de les refuser et de s'adresser à la Cour fédérale pour savoir si, oui ou non, les gens en question ont le droit de demander cela. Alors que, en temps normal, la common law confirmerait peut-être notre point de vue, ici nous n'en sommes pas certains et nous ne savons pas ce que détermineraient les tribunaux.

**Le sénateur Di Nino :** Ce que différentes personnes ont fait valoir, y compris les ministres d'hier et d'aujourd'hui, c'est que nous faisons face à un problème : nous avons déjà un arrérage de 900 000 personnes et plus dans le système, dont un bon nombre du côté des réfugiés. S'il n'y avait pas un arrérage à ce point énorme, est-ce que votre position serait la même?

**Mme Lyon :** Je crois qu'il faut regarder quels sont les recours de base qui s'offrent aux demandeurs d'asile. Notre position serait la même, compte tenu des possibilités considérables offertes aux réfugiés. Ces derniers ont un recours à diverses étapes, à la CISR et jusqu'à l'ERAR, sans oublier les motifs d'ordre humanitaire, puis la Cour fédérale et, à un moment donné peut-être, la Cour d'appel fédérale, si ce sont des questions systémiques qui sont en jeu. Ils ont toutes sortes de possibilités de faire valoir leur cause.

**Le sénateur Jaffer :** Je veux vous remercier les trois d'être venus témoigner. Je suis au courant du très bon travail que vous faites. Vous sauvez des vies. Je vous ai entendu dire bon nombre de fois à quel point notre système est équitable et généreux, mais je ne vous ai jamais entendu dire qu'il était parfait. Je crois que vous devez être d'accord avec moi quand je dis qu'il y a des erreurs qui surviennent.

**Mme Lyon :** Je ne considère aucun système comme étant parfait.

**Le sénateur Jaffer :** C'est ce dont nous parlons : d'un système qui n'est pas parfait. Alors, comment nous assurer qu'il y a un recours? N'est-ce pas de cela que nous parlons?

**Mme Lyon :** Certainement.

**Le sénateur Jaffer :** Les trois procédés d'appel ont fait l'objet de discussions. Si je saisis bien la situation — et je vous prie de me corriger si je me trompe —, l'examen des risques avant renvoi vise à déterminer si la personne peut être torturée ou persécutée si elle est renvoyée dans son pays. Le centre d'intérêt, c'est d'abord et avant tout les conditions dans le pays où il serait renvoyé. C'est ça l'examen, n'est-ce pas?

**M. Graham :** Pour ce qui touche l'examen des risques avant renvoi, autrement que pour les gens qui sont considérés comme des auteurs de crime graves ou des membres du crime organisé,



they are looking at exactly the same criteria as are looked at by the Immigration and Refugee Board. They are looking at the Geneva Convention, which looks at people in fear of persecution for reason of religion and other beliefs, membership in a social group. They are also looking under the Convention against Torture and under aspects of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, about people being treated in a cruel and unusual way in their country.

The answer is no; in fact, they are being assessed under exactly the same criteria.

**Senator Jaffer:** The way I understand it, what they are being assessed for is if they were returned, would they further suffer persecution, torture or death? That is what they are being assessed for; right?

**Mr. Graham:** It is the same assessment criteria as under the IRB, which also includes persecution under the Geneva Convention. If you look at section 112 of the, it sets out who can apply. The criteria are identical. They are looking at exactly the same thing. It is not just the convention against torture, except those who are serious criminals, or people who are members of organized crime, or terrorists et cetera. Otherwise, the information you have been given is incorrect.

**Senator Jaffer:** I have been out of the process for a while, so perhaps I am mistaken. When I was involved with it, we were showing the board member what had happened to those people while they were in the country, not what would happen to them in the future. The criteria are different, are they not?

**Mr. Graham:** No, the criteria are the same. The only difference is that at the PRRA, the person is allowed to bring new evidence. It is not an appeal; it is actually a whole rehearing. New evidence has come along, and they can bring that before the PRRA officer for a decision.

I know the PRRA is often criticized for having a low acceptance rate. I do not believe that is a criticism of the PRRA. It states that the board is making a good decision. When we look at it a second time by another organization, we are finding that the results of the board tend to stand.

**Senator Jaffer:** This is not a hearing. This is a paper; right?

**Mr. Graham:** Just like the refugee appeal board will be. The refugee appeal board will not be a hearing; it will be a paper review.

**Senator Jaffer:** This is not like the first one.

**Mr. Graham:** Except that at the PRRA, they can have hearings. If there is a credibility issue, they will invite the person in to speak to them, so the person has a right to answer any credibility issues.

des risques pour la sécurité, pour quelqu'un d'autre, ce sont les mêmes critères tout à fait que ceux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les responsables se reportent à la Convention de Genève, qui traite des gens qui peuvent craindre la persécution pour des motifs liés à la religion ou à d'autres croyances, pour l'appartenance à un groupe social. Ils se reportent aussi à la Convention contre la torture et à certaines parties de la Charte canadienne des droits et libertés, à propos de la possibilité que les gens soient soumis à des traitements cruels et inusités dans leur pays.

La réponse est non. De fait, les critères présidant à l'examen sont exactement les mêmes.

**Le sénateur Jaffer :** Si je comprends bien, on examine ce qui suit : si la personne est renvoyée dans son pays, sera-t-elle soumise à la persécution, à la torture ou à la mort? C'est ce qui est examiné, n'est-ce pas?

**M. Graham :** Il s'agit des mêmes critères d'évaluation que ceux de la CISR, qui incluent également la persécution au sens de la Convention de Genève. L'article 112 de la loi précise qui peut présenter une demande. Les critères sont identiques. On examine exactement la même chose. Il ne s'agit pas seulement de la convention contre la torture, excepté les personnes qui ont commis des actes criminels graves, qui sont membres d'organisations criminelles ou qui sont des terroristes, et ainsi de suite. Sinon, l'information qu'on vous a donnée est inexacte.

**Le sénateur Jaffer :** Ça fait un petit bout de temps que je ne me suis pas occupée de ces choses, alors je me suis peut-être trompée. Lorsque je m'occupais de ça, nous expliquions aux membres de la Commission ce qui était arrivé à ces gens lorsqu'ils se trouvaient dans le pays, et non ce qui allait leur arriver. Les critères sont différents, non?

**M. Graham :** Non, les critères sont les mêmes. La seule différence, c'est que, à l'ERAR, la personne est autorisée à présenter de nouveaux éléments de preuve. Ce n'est pas un appel; en fait, c'est une nouvelle audience. Il y a de nouveaux éléments de preuve en rapport avec le cas, et la personne concernée peut les présenter avant que l'agent chargé de l'ERAR rende une décision.

Je sais qu'une critique qu'on formule souvent à l'endroit de l'ERAR, c'est que le taux d'admission est faible. Je ne pense pas qu'il s'agit vraiment d'une critique. C'est plutôt la preuve que la Commission rend de bonnes décisions. Nous constatons que, lorsqu'une deuxième organisation revoit les décisions de la Commission, celles-ci ont tendance à être confirmées.

**Le sénateur Jaffer :** Ce n'est pas une audience. C'est un examen des documents, n'est-ce pas?

**M. Graham :** Tout comme ça va être le cas de la Section d'appel des réfugiés. La Section d'appel des réfugiés ne tiendra pas une audience; elle va procéder à l'examen des documents.

**Le sénateur Jaffer :** Ce n'est pas comme la première instance.

**M. Graham :** Sauf que dans le cas de l'ERAR, il peut y avoir une audience. S'il y a une question de crédibilité en cause, on invite la personne concernée à témoigner, et celle-ci a donc le droit de répondre à toute question liée à sa crédibilité.

**Senator Jaffer:** Do you know what percentage of people is invited?

**Mr. Graham:** I do not have that information.

**Senator Jaffer:** Can you provide that to us?

**Mr. Graham:** Yes.

**Senator Jaffer:** The humanitarian and compassionate option has nothing to do with what had happened to them in their country. Basically, it is a bigger process. Will they integrate well into our country? Do they have jobs? Have they settled here? It is a bigger process than the earlier one; right?

**Mr. Graham:** Yes, it is bigger. It includes risk. People who make humanitarian and compassionate claims can also include in that — and most refugee claimants do — the possibility that they may be tortured or mistreated back home. It includes risk in that larger assessment. The officer is making a decision over a number of issues.

**Senator Jaffer:** This is something a bit different from what would have been heard. It is not really an appeal of what was heard by the IRB.

**Mr. Graham:** No, it is not an appeal, but it is another system that often looks at the same information.

**Senator Jaffer:** As well as additional information?

**Mr. Graham:** Yes.

**Senator Jaffer:** You heard Senator Goldstein speak today about the Federal Court review not looking at the merit so much as the form of the appeal. Do you agree with what he was saying?

**Mr. Graham:** No, because in the act itself, it is laid out what sections they will be looking at. Under Bill C-280, they will be looking at errors of law and fact. They are very similar.

Section 110 of the Immigration and Refugee Protection Act says:

A person or the Minister may appeal, in accordance with the rules of the Board, on a question of law, of fact or of mixed law and fact, to the Refugee Appeal Division against a decision of the Refugee Protection Division to allow or reject the person's claim for refugee protection, or a decision of the Refugee Protection Division rejecting an application by the Minister for a determination that refugee protection has ceased or an application by the Minister to vacate a decision to allow a claim for refugee protection.

It is the same as what the Federal Court Act says.

**Senator Jaffer:** That is the Federal Court Act. If I understood Senator Goldstein, he said that the refugee appeal division would look at the whole merit of the case and the federal court does not do that.

**Le sénateur Jaffer :** Connaissez-vous la proportion des cas où l'on invite la personne à témoigner?

**M. Graham :** Je n'ai pas cette information.

**Le sénateur Jaffer :** Pourriez-vous nous la fournir?

**M. Graham :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** L'option des motifs humanitaires n'a rien à voir avec ce que la personne a vécu dans son pays d'origine. Grosso modo, c'est un processus plus important. La personne va-t-elle bien s'intégrer dans notre pays? A-t-elle un emploi? Est-elle établie ici? C'est un processus plus important que le précédent, n'est-ce pas?

**M. Graham :** Oui, le processus est plus important. Il porte entre autres sur le risque. Les gens qui présentent des demandes pour motifs humanitaires peuvent également inclure dans ce processus — et la plupart des demandeurs du statut de réfugié le font — la possibilité qu'ils soient torturés ou maltraités s'ils retournent dans leur pays d'origine. Le risque fait partie de cette évaluation plus générale que la précédente. L'agent chargé de rendre une décision envisage de nombreux éléments.

**Le sénateur Jaffer :** C'est quelque chose d'un peu différent de l'audience. Il ne s'agit pas vraiment d'un appel relatif à l'audience de la CISR.

**M. Graham :** Non, ce n'est pas un appel; c'est plutôt un autre système dans le cadre duquel on examine souvent la même information.

**Le sénateur Jaffer :** Ainsi que d'autres renseignements?

**M. Graham :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez entendu le sénateur Goldstein parler aujourd'hui du fait que la Cour fédérale lorsqu'elle examine un appel, se penche moins sur le bien-fondé de la cause que sur la forme de l'appel. Êtes-vous d'accord avec ce qu'il a dit?

**M. Graham :** Non, parce que la loi en soi précise quelles parties la Cour fédérale examine. Selon le projet de loi C-280, elle va se pencher sur les erreurs commises relativement à des questions de droit ou de fait. Les deux textes sont très semblables.

L'article 110 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés se lit ainsi :

La personne en cause et le ministre peuvent, conformément aux règles de la Commission, en appeler — sur une question de droit, de fait ou mixte — à la Section d'appel des réfugiés de la décision de la Section de la protection des réfugiés accordant ou rejetant la demande d'asile ou la décision rejetant la demande du ministre visant soit la perte de l'asile, soit l'annulation d'une décision ayant accueilli la demande d'asile.

La Loi sur la Cour fédérale précise la même chose.

**Le sénateur Jaffer :** C'est ce que précise la Loi sur la Cour fédérale. Si j'ai bien compris ce qu'a dit le sénateur Goldstein, la Section d'appel des réfugiés examinerait le bien-fondé du cas, ce que la Cour fédérale ne fait pas.



**Mr. Graham:** That is not what section 110, which is being brought into force by this bill, says. It says just "... questions of law, of fact or of mixed law and fact. ..." It makes no mention of anything beyond that.

**Senator Jaffer:** That is why this is yet another process. It is not like a repetition of a process, the refugee appeal division. It would be looking at the merit of the case rather than just the form of the case, as the Federal Court review does.

**Mr. Graham:** I am suggesting that the Federal Court review and section 110 are very similar. There is no difference in what they are looking at. They are looking at the record; they cannot look at new information.

**Senator Jaffer:** They are looking at the record, exactly.

I have a bigger concern, which is that when Parliament passed the legislation in 2001, it did it on the basis that Peter Schowler gave, I believe, an undertaking. I know and you know that before when there was one member hearing a matter, you needed the consent of the claimant before one member could hear the case. Since this legislation, one member can hear the case. However, I believe there was an undertaking in the legislation itself that said that if there were an error — and nothing is perfect — that they had a right to go to the refugee appeal division to hear the case on the merit. One part was implemented and the other was not. Is that correct?

**Mr. Graham:** Yes, they did reduce it from a two-member hearing down to one.

**Senator Jaffer:** That is what this legislation did.

**Mr. Graham:** That is what the legislation did that came into force in 2002. I will point out, however, that before that time, the people making their claims before the board had a choice. They could go with two members or they could go with one.

In 1994-95, approximately 96 per cent were going with two members. By 2002, when the legislation ended, the percentage at the board was approximately 42 per cent. In other words, less than 50 per cent of claimants were actually using the two members. They wanted the faster service they were getting with one member.

According to the IRB, the way the system was set up was that with two members, if either one said the person was a refugee, that person was given refugee status. If there was a split decision, the person was given refugee status. In fact, less than 1 per cent of all cases that were heard by two members were split decisions. For the other 99-some per cent, the members agreed so there were no split decisions. The effect of reducing it from two members to one was minimal.

**Senator Jaffer:** I do not understand your logic.

**Mr. Graham:** Less than 1 per cent of the cases —

**M. Graham :** Ce n'est pas ce que précise l'article 110, qui entrera en vigueur avec l'adoption du projet de loi. L'article parle d'une « [...] question de droit, de fait ou mixte [...] ». Il ne précise rien d'autre.

**Le sénateur Jaffer :** C'est la raison pour laquelle il s'agit d'un processus distinct. Ce n'est pas comme la répétition d'un processus, la Section d'appel des réfugiés. Celle-ci se pencherait sur le bien-fondé d'un cas plutôt que sur la seule forme, comme le fait la Cour fédérale lorsqu'elle examine l'affaire.

**M. Graham :** Selon moi, l'examen effectué par la Cour fédérale et l'article 110 sont très semblables. Il n'y a pas de différence quant à ce qu'on examine. On examine le dossier; on ne peut tenir compte de nouveaux renseignements.

**Le sénateur Jaffer :** Exactement, on examine le dossier.

Il y a quelque chose qui me préoccupe davantage, et c'est le fait que le Parlement a adopté la loi en question en 2001 en fonction du fait que Peter Schowler avait pris un engagement, je crois. Je sais comme vous que, auparavant, lorsqu'un seul commissaire entendait une cause, il fallait obtenir le consentement du demandeur avant de procéder. Depuis l'adoption de la loi, un seul commissaire peut entendre une cause. Cependant, je pense qu'il y avait dans la loi en tant que telle un engagement à permettre au demandeur de faire examiner le bien-fondé de la cause par la Section d'appel des réfugiés en cas d'erreur — et rien n'est parfait. On a adopté une partie de la loi et pas l'autre. Est-ce exact?

**M. Graham :** Oui, on est bel et bien passé de deux commissaires à un seul.

**Le sénateur Jaffer :** C'est l'effet de la loi en question.

**M. Graham :** C'est l'effet qu'a produit la loi lorsqu'elle est entrée en vigueur en 2002. Je vous signale cependant que, avant cette loi, les demandeurs pouvaient choisir. Ils pouvaient faire entendre leur cause par un ou deux commissaires.

En 1994-1995, environ 96 p. 100 des demandeurs optaient pour une audience à deux commissaires. En 2002, au moment où la loi a été abrogée, la proportion était d'environ 42 p. 100 à la commission. En d'autres termes, moins de la moitié des demandeurs optaient pour une audience à deux commissaires. Ils choisissaient le service plus rapide que leur offrait une audience à un seul commissaire.

D'après la CISR, la façon dont le système fonctionnait lorsqu'il y avait deux commissaires, c'était que si l'un des deux déclarait que le demandeur était un réfugié, celui-ci obtenait le statut de réfugié. Si la décision était partagée, le demandeur obtenait le statut de réfugié. En réalité, il y a eu une décision partagée dans moins de 1 p. 100 des affaires entendues par deux commissaires. Dans le cas des 99 et quelque pour cent qui restent, les commissaires étaient du même avis. Lorsqu'on est passé de deux commissaires à un, l'effet a donc été minime.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne comprends pas votre raisonnement.

**M. Graham :** Dans moins de 1 p. 100 des cas...

**Senator Jaffer:** I hear what you are saying but that just means that for that 1 per cent, 2 per cent, or 3 per cent, or whatever the percentage, people did not agree with the decision, so there was a safeguard.

**Mr. Graham:** Yes, for those less than 1 per cent.

**Senator Jaffer:** It does not matter — if it saved 1 per cent, it is better than not saving those lives.

I would like to ask a question of Ms. Kramer. I come from British Columbia and I believe that the CBSA there does a very good job. However, their credibility has suffered lately with one of the decisions where I believe they have been basically been made impotent. They have not been able to carry out their job. They have gone to the place to get this person removed and they have not been able to do it.

I actually feel sorry for those officers, who have a defined job description, but are unable to do their jobs because the community feels the claimant has not been properly heard. Do you not think that if the refugee appeal division was in place, your officers would be able to do a better job?

**Ms. Kramer:** Obviously, I cannot talk about the specifics of a case. Thank you for those nice compliments; the officers in the field do work very hard.

Sometimes, with the ability to remove someone, there is no need to rush it; it is better to take your time and do it right so that there are no criticisms. Where our priority comes into place is if the person poses a threat to national security, is involved in organized crime, crimes against humanity or criminals, we react fast.

As far as implementing a refugee appeal division, there are currently a number of mechanisms and avenues available for people to appeal such decisions. In addition, there is the pre-removal risk assessment and the person can also apply for permanent residence in Canada, based on humanitarian and compassionate grounds, to ensure that all avenues possible are there and to ensure that good decisions are made.

**Senator Jaffer:** As you know, I asked questions concerning the humanitarian and compassionate grounds and the pre-removal risk assessment — but those are not really appealed on the merit, as would be done by the refugee appeal division.

**Ms. Kramer:** I defer to my colleague from CIC because they are responsible for those two processes.

**Ms. Lyon:** Our answer is on the record in that we believe they would provide similar kinds of recourses.

**Le sénateur Jaffer :** Je comprends ce que vous dites, mais ça ne signifie qu'une chose, c'est-à-dire que dans 1 p. 100, 2 p. 100, 3 p. 100 ou peu importe le pourcentage des affaires donnant lieu à un désaccord, il y avait un mécanisme de protection.

**M. Graham :** Oui, pour moins de 1 p. 100 des affaires.

**Le sénateur Jaffer :** Ça n'a pas d'importance — si ça permettait de sauver les gens dans 1 p. 100 des cas, c'est mieux que de ne pas sauver ces vies.

J'aimerais poser une question à Mme Kramer. Je viens de la Colombie-Britannique, et je pense que l'ASFC fait du très bon travail dans cette province. Cependant, la crédibilité de l'organisation a souffert récemment d'une décision que les représentants de l'organisation n'ont pas le choix de prendre, je pense. Ils n'ont pas pu faire leur travail. Ils se sont rendus à l'endroit où se trouvait une personne qui devait être expulsée, et ils n'ont pas pu expulser cette personne.

Je suis désolé pour ces agents, qui ont une description de travail précise, mais qui ne peuvent faire leur travail parce que les citoyens pensent que le demandeur n'a pas eu droit à une audience adéquate. Ne pensez-vous pas que vos agents seraient en mesure de faire un meilleur travail si la Section d'appel des réfugiés était mise en place?

**Mme Kramer :** Évidemment, je ne peux parler d'éléments précis d'une affaire. Merci de vos compliments; c'est vrai que les agents travaillent très dur sur le terrain.

Dans certains cas, lorsqu'il s'agit d'expulser une personne, rien ne sert d'aller trop vite; il vaut mieux prendre son temps et bien faire les choses, pour qu'il n'y ait pas de critique. Notre priorité, c'est lorsqu'une personne pose une menace pour la sécurité nationale, fait partie d'une organisation criminelle, a commis des crimes contre l'humanité ou a posé des actes criminels; dans ces cas, nous réagissons rapidement.

Pour ce qui est de la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés, il existe actuellement un certain nombre de mécanismes et de possibilités pour les personnes qui interjetent appel de ce genre de décisions. De plus, il y a l'évaluation des risques avant le renvoi et la possibilité pour la personne concernée de demander le statut de résident permanent du Canada pour motifs d'ordre humanitaire, de façon à s'assurer que toutes les possibilités sont là et que ce sont les bonnes décisions qui sont prises.

**Le sénateur Jaffer :** Comme vous le savez, j'ai posé des questions sur les motifs d'ordre humanitaire et sur l'évaluation des risques avant le renvoi — on n'examine pas vraiment le bien-fondé de la cause dans ces cas-là, comme le ferait la Section d'appel des réfugiés.

**Mme Kramer :** Je renvoie la question à ma collègue de CIC, parce que c'est cette organisation qui est responsable de ces deux processus.

**Mme Lyon :** Notre réponse figure déjà au compte rendu, et c'est que nous pensons que l'organisation offrirait des recours semblables.



**Senator Goldstein:** I will try to be fast, Madam Chair. In February 2002, the Inter-American Commission on Human Rights said:

Where the facts of an individual situation are in dispute, the effective procedural framework should provide for their review. Given that even the best decision makers may err in passing judgment and given the potential risk to life which may result from such an error, an appeal on the merits of a negative determination constitutes a necessary element of international protection.

The United Nations High Commission for Refugees said:

UNHCR considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process. It allows errors to be corrected and can also help to ensure consistency in decision making. Canada, Italy and Portugal are the only industrialized countries which do not allow rejected asylum seekers the possibility to have first instance decisions reviewed on points of fact as well as points of law.

Do we agree with each other if I were to say to you that appealing on the basis of humanitarian grounds is not an appeal procedure?

**Ms. Lyon:** That is correct.

**Senator Goldstein:** Would you agree that the pre-removal risk assessment procedure is not an appeal procedure?

**Ms. Lyon:** I would say that the PRRA offers the same sort of consideration of the facts as would be proposed in the RAD. Whether it is formally called an appeal or not, it is reviewing similar issues in a similar context.

**Senator Goldstein:** Does the claimant have the right to appear before a tribunal of any kind to plead his or her case with respect to pre-removal risk assessment?

**Ms. Lyon:** As my colleague pointed out, there are those opportunities if issues of credibility arise, which I would contrast with the RAD, where there is no such hearing.

**Senator Goldstein:** Is it not true to say that availability is there only if credibility issues arise?

**Mr. Graham:** Yes, that is the case.

**Senator Goldstein:** Then we will agree that is not an appeal procedure, right?

**Ms. Lyon:** As I said, I think if they are reviewing the same sort of facts and circumstances, whether or not it is labelled an appeal, it does provide for recourse for the claimant.

**Mr. Graham:** Keep in mind that the RAD does not provide that the person appear before them. It is only a paper review; there is no oral hearing with the RAD.

**Le sénateur Goldstein :** Je vais essayer de faire ça vite, madame la présidente. En février 2002, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déclaré :

Dès que les faits d'une situation individuelle sont disputés, le cadre d'une procédure efficace devrait permettre leur révision. Puisque même les meilleurs des décideurs peuvent se tromper en rendant leur jugement, et compte tenu des dangers potentiels pour la vie des personnes qui résultent de telles erreurs, un appel sur le bien-fondé d'une détermination négative constitue un élément nécessaire de la protection internationale.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré :

Le HCR considère qu'un mécanisme d'appel constitue un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Il permet non seulement de corriger des erreurs commises en première instance, mais aussi d'assurer un processus décisionnel cohérent. Le Canada, l'Italie et le Portugal sont les seuls pays industrialisés qui ne donnent pas aux demandeurs d'asile déboutés la possibilité de faire examiner des points de fait et de droit de la décision de la première instance.

Êtes-vous d'accord avec moi si je dis que le fait d'interjeter appel pour motifs d'ordre humanitaire n'est pas une procédure d'appel?

**Mme Lyon :** C'est exact.

**Le sénateur Goldstein :** Êtes-vous d'accord pour dire que l'évaluation des risques avant le renvoi n'est pas une procédure d'appel?

**Mme Lyon :** Je dirais que l'ERAR offre le même genre d'examen des faits qu'offrirait la SAR. Qu'on dise officiellement qu'il s'agit d'un appel ou non, il s'agit de réviser le même genre d'élément dans le même genre de contexte.

**Le sénateur Goldstein :** Le demandeur a-t-il le droit de témoigner devant un quelconque tribunal pour faire son plaidoyer dans le cas de l'évaluation des risques avant le renvoi?

**Mme Lyon :** Comme ma collègue l'a souligné, cette possibilité est offerte si des questions de crédibilité se posent, ce que je mettrais en opposition avec la SAR, qui n'offre pas ce genre d'audience.

**Le sénateur Goldstein :** N'est-il pas vrai que cette possibilité s'offre seulement si des questions de crédibilité se posent?

**M. Graham :** Oui, c'est le cas.

**Le sénateur Goldstein :** Alors nous convenons que ce n'est pas une procédure d'appel, non?

**Mme Lyon :** Comme je l'ai dit, je pense que si on examine le même genre de faits et de circonstances, que la chose porte le nom d'appel ou pas, c'est bel et bien un recours pour le demandeur.

**M. Graham :** Gardez en tête le fait que la SAR ne permet pas au demandeur de témoigner. Il ne s'agit que d'un examen des documents; il n'y a pas d'audience de la SAR.

**Senator Goldstein:** No, but it would permit lawyers to appear.

**Mr. Graham:** No; it is a paper hearing — no appearances before the committee.

**Senator Goldstein:** I am not sure that is the case, but if you tell me it is so, then it must be so.

**Mr. Graham:** I suggest you ask the IRB also.

**Senator Goldstein:** Would you agree that the rule 29 recourse to the Federal Court is not an appeal procedure, but a revision procedure? Is either of you a lawyer, by the way?

**Mr. Graham:** No, but I know it is a review.

**Senator Goldstein:** It is a review, not appeal, right?

**Mr. Graham:** Right.

**Senator Goldstein:** De facto, there is no appeal process available to refused claimants, right?

**Ms. Lyon:** The issue is really the opportunities for the failed refugee claimant to make his or her case and have the facts considered. An objective review of the Canadian system would demonstrate that there are many opportunities along the way for precisely that to take place, including up to the Federal Court at every decision point and with potential recourse to the Federal Court of Appeal should systemic issues be raised.

**Senator Goldstein:** You said in your earlier submission that the Federal Court process is “practically” the same as an appeal. You did not say that it is the same as an appeal; you said “practically.”

**Ms. Lyon:** It is not the same as an appeal. It is a separate body.

**Senator Goldstein:** Ms. Kramer, you said that the process is “essentially” the same. “Essentially” does not mean completely the same, does it, otherwise you would have said “completely the same”?

**Ms. Kramer:** That is correct, but it is another avenue for recourse.

**Senator Goldstein:** There are lots of avenues.

Let us talk about how many refugee claimants succeed in these avenues. First, what percentage applies for a pre-removal risk assessment?

**Mr. Graham:** I do not know the percentage, but it is quite high, around 70 per cent.

**Senator Goldstein:** How many succeed?

**Mr. Graham:** Approximately 2 per cent or 3 per cent succeed.

**Le sénateur Goldstein :** Non, mais un avocat aurait le droit de témoigner devant la SAR.

**M. Graham :** Non, il s'agit d'une instruction sur dossier — aucun témoignage devant le comité.

**Le sénateur Goldstein :** Je ne suis sûr que c'est le cas, mais si vous me dites qu'il en est ainsi, alors il doit en être ainsi.

**M. Graham :** Je vous suggère de poser la question aux représentants de la CISR aussi.

**Le sénateur Goldstein :** Seriez-vous d'accord pour dire que le recours en vertu de la règle 29 devant la Cour fédérale n'est pas une procédure d'appel, mais qu'il s'agit plutôt d'un recours en cassation? Est-ce que l'un d'entre vous est avocat, en passant?

**M. Graham :** Non, mais je sais qu'il s'agit d'un examen.

**Le sénateur Goldstein :** C'est un examen, et ce n'est donc pas un appel, n'est-ce pas?

**M. Graham :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** En fait, aucun processus d'appel ne s'offre aux demandeurs déboutés, n'est-ce pas?

**Mme Lyon :** La vraie question, c'est la possibilité pour les demandeurs du statut de réfugié déboutés de présenter leur cause et de demander qu'on examine les faits. Un examen objectif du système canadien montrerait que le processus offre de nombreuses possibilités de faire cela précisément, entre autres jusqu'à la Cour fédérale à n'importe quel moment du processus décisionnel, avec un recours potentiel devant la Cour d'appel fédérale, si des questions systémiques sont soulevées.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez dit dans votre exposé que le processus de la Cour fédérale est « en pratique » équivalent à un appel. Vous n'avez pas dit que c'est l'équivalent d'un appel; vous avez dit « en pratique ».

**Mme Lyon :** Ce n'est pas l'équivalent d'un appel. Il s'agit d'une instance distincte.

**Le sénateur Goldstein :** Madame Kramer, vous avez dit que le processus « s'apparente en tous points » à l'examen. Cela ne signifie pas que c'est la même chose, sans quoi c'est ce que vous auriez dit.

**Mme Kramer :** C'est exact, mais il s'agit d'une autre possibilité de recours.

**Le sénateur Goldstein :** Il y en a beaucoup.

Parlons du nombre de demandeurs du statut de réfugié pour qui ces possibilités portent fruit. D'abord, quelle est la proportion de ceux-ci qui demandent une évaluation des risques après le renvoi?

**M. Graham :** Je ne connais pas ce chiffre, mais il est assez élevé, autour de 70 p. 100.

**Le sénateur Goldstein :** Combien de gens voient leur demande accueillie?

**M. Graham :** De 2 à 3 p. 100 environ



**Senator Goldstein:** What percentage applies for the process before the Federal Court and what percentage succeeds?

**Ms. Lyon:** About 76 per cent apply and about 15 per cent are granted leave. Of that, about 2 per cent of the cases are overturned and sent back to the IRB.

**Senator Goldstein:** What percentage is given refugee status based on humanitarian considerations?

**The Chair:** If you can find it quickly, we will wait. Otherwise, you can provide it in written form.

**Senator Goldstein:** Perhaps, in the interests of time, you could supply that answer later.

It would therefore be truthful to say that 6 per cent of the refugee claimants would have been granted refugee status to start with, but the adjudicator misled himself or herself.

**Mr. Graham:** First, I can answer your question in numbers. Fifteen per cent of failed refugee claimants apply for permanent resident status, and approximately 45 per cent of those are approved for humanitarian and compassionate reasons, including risk.

**Senator Goldstein:** Setting aside for the moment the application for permanent status, which is another issue, since the Federal Court is sending back 2 per cent, obviously concluding that the initial adjudication was incorrect, and since pre-removal assessments are granted in 2 per cent, you are talking about 4 in 100 of refugee claimants who would not have had their legitimate claims, as it turns out, agreed to in the first instance.

**Mr. Graham:** I do not think we would agree with that because, first, when the court sends it back, it is saying there was an error made in the process. The court is not telling the adjudicator how to make the second decision. The person may still not be found.

In the case of the PRRA, we allow people to bring forward new evidence. It is often the new evidence that will sway them to make a different decision. For example, the new evidence may include something that happened last week as opposed to something that happened when they were there before. The new evidence criteria are important in PRRA decisions.

**Senator Goldstein:** Let us not talk about figures for the moment. The three of you and I will agree that there are some claimants who do not receive justice in the first instance. Let us forget about the percentage. I think it is obvious that that is a rhetorical question.

**Le sénateur Goldstein :** Quelle proportion des demandeurs présente une demande d'examen par la Cour fédérale et quelle est la proportion des demandes accueillies?

**Mme Lyon :** Environ 76 p. 100 des gens présentent une demande, et environ 15 p. 100 d'entre eux obtiennent l'autorisation demandée. Enfin, dans environ 2 p. 100 des cas la décision est renversée, et l'affaire est renvoyée à la CISR.

**Le sénateur Goldstein :** Quelle est la proportion des demandeurs du statut de réfugié qui obtiennent ce statut pour des motifs d'ordre humanitaire?

**La présidente :** Si vous pouvez trouver la réponse rapidement, nous allons attendre. Sinon, vous pourrez la faire parvenir par écrit.

**Le sénateur Goldstein :** Vous pourriez peut-être nous fournir cette réponse plus tard pour que nous ne perdions pas de temps.

Il serait donc vrai de dire que 6 p. 100 des demandeurs du statut de réfugié auraient obtenu ce statut au départ, mais que l'arbitre a commis une erreur dans leur cas.

**M. Graham :** D'abord, je peux répondre à votre question en vous donnant des chiffres. Quinze pour cent des demandeurs du statut de réfugié déboutés présentent une demande de résidence permanente, et environ 45 p. 100 d'entre eux l'obtiennent pour motifs d'ordre humanitaire, y compris le risque.

**Le sénateur Goldstein :** Si nous laissons de côté la demande de résidence permanente, qui est une autre question, puisque la Cour fédérale renvoie 2 p. 100 des cas, évidemment parce qu'elle pense que la décision prise par l'arbitre en première instance n'était pas la bonne, et puisqu'on effectue une évaluation des risques avant le renvoi dans 2 p. 100, on parle d'environ 4 p. 100 de réfugiés qui ne voient pas leur demande légitime accueillie en première instance.

**M. Graham :** Je ne pense pas que nous serions d'accord avec ça, parce que, tout d'abord, lorsque le tribunal renvoie le cas, c'est parce que, selon lui, il y a eu une erreur de procédure. Le tribunal ne dicte pas à l'arbitre la décision qu'il doit prendre. Il est encore possible que la personne n'obtienne pas le statut de réfugié.

Dans le cas de l'ERAR, nous permettons à la personne concernée de présenter de nouveaux éléments de preuve. C'est souvent ces nouveaux éléments de preuve qui donnent lieu à une décision différente. Ces nouveaux éléments de preuve peuvent par exemple avoir trait à un événement survenu la semaine précédente, plutôt qu'à des événements s'étant produits avant la première audience. Les critères relatifs aux nouveaux éléments de preuve sont importants dans le cadre des décisions prises à l'issue de l'ERAR.

**Le sénateur Goldstein :** Parlons d'autres choses que de chiffres pendant un instant. Tous les trois, vous serez d'accord avec moi pour dire qu'il y a des demandeurs qui n'obtiennent pas justice en première instance. Oublions les pourcentages. Je pense qu'il est évident que c'est une question philosophique.

Do you have any studies about the cost of implementation of this appeal tribunal, and do you have any studies with respect to your assertion that it would cause increased delays, or is it just your feeling and just empirical evidence?

**Ms. Lyon:** In terms of the cost figures, we have some estimates of what would be required up front to get the system running. Those are estimated to be in the tens of millions, and much of that will depend on what my colleague referred to in terms of the transition and questions as to whether this system would apply prospectively or retroactively and whatever ensuing litigation will result.

With respect to your question about the impact this would have on the system as a whole, perhaps our colleagues from the IRB can elaborate more in terms of that five-month period we talked about. Mathematically, if you assume that everyone will avail themselves of judicial review subsequent to RAD, which adds another year to the process, you see how the numbers start to become quite impressive and the delays can be likewise constraining.

**Senator Goldstein:** Some of us do not see this as a function of delays; some of us see this as a function of human rights.

**Ms. Lyon:** We do not agree with your previous point in terms of justice denied, because the opportunity to have subsequent reviews at various stages could well be, as my colleague points out, to take account of new evidence that may have come to light in the intervening period. There are a variety of issues that could be looked at — errors of fact, errors of law, a mixed bag, or excess of jurisdiction.

I would not say necessarily that the rate of 2 per cent, both at the PRRA and at the Federal Court, necessarily is evidence that the system is flawed, but that is just what the numbers yield in terms of those successful rates.

**Mr. Graham:** We expect it to cost the provinces, which do not have a lot of say in this, approximately \$21 million a year with that five-month period added on in terms of social assistance costs.

**Senator Poy:** Thank you very much for your presentations. Going back to your original presentations, I have a sense that you are worried about the backlog and the increasing numbers.

**Ms. Lyon,** in your presentation you estimated that there will be 40,000 refugees in 2008. When we talk about refugees we are talking about people and not numbers. What really bothers me is that we want to lower the number, therefore we will not put RAD in.

In your presentation you said that if we add RAD, we will see large and ever-increasing inflows of claimants from countries that are not generally refugee producing. That would mean that

Y a-t-il des études sur le coût de mise sur pied de ce tribunal d'appel? Y a-t-il des études qui confirment votre affirmation selon laquelle l'existence de ce tribunal engendrerait des retards ou est-ce seulement ce que vous pensez et seulement une preuve empirique?

**Mme Lyon :** Pour ce qui est des coûts, nous avons des estimations de ce qu'il en coûterait au départ pour commencer à faire fonctionner le système. Ces estimations sont de l'ordre de dizaines de millions, et elles dépendent beaucoup de ce dont mon collègue a parlé, c'est-à-dire de la transition, ainsi que de l'application rétrospective ou non de ce système, et des litiges d'une quelconque nature qui en découleraient.

En ce qui concerne votre question au sujet de la répercussion sur le système dans l'ensemble, peut-être nos collègues de la CISR peuvent-ils vous donner des précisions au sujet de la période de cinq mois dont nous avons parlé. Mathématiquement, si l'on présume que tout le monde va demander un contrôle judiciaire après la mise sur pied de la SAR, ce qui a pour effet d'ajouter une année au processus, vous pouvez voir que les chiffres commencent à être très impressionnants et que les retards pourraient aussi être contraignants.

**Le sénateur Goldstein :** Certains d'entre nous n'envisagent pas cette question du point de vue des retards; certains d'entre nous l'envisagent du point de vue des droits humains.

**Mme Lyon :** Nous ne sommes pas d'accord avec ce que vous avez dit tout à l'heure, c'est-à-dire certains demandeurs n'obtiennent pas justice, parce que la possibilité de demander des examens subséquents à différentes étapes du processus pourrait bien avoir pour objectif, comme mon collègue l'a souligné, de tenir compte de nouveaux éléments de preuve relevés dans l'intervalle. On peut examiner toutes sortes de questions : des erreurs de fait, des erreurs de droit, une combinaison des deux ou encore un excès de compétence.

Je ne dirais pas nécessairement que la proportion de 2 p. 100, tant à l'ERAR qu'à la Cour fédérale, est par définition une preuve du mauvais fonctionnement du système, puisque ce n'est que ce que les chiffres donnent pour ce qui est du taux de réussite.

**M. Graham :** Nous prévoyons qu'il en coûtera aux provinces, qui n'ont pas vraiment voix au chapitre, environ 21 millions de dollars par année en coûts d'assistance sociale pendant ces cinq mois.

**Le sénateur Poy :** Merci beaucoup de vos exposés. Pour revenir sur ceux-ci, j'ai l'impression que vous vous inquiétez de l'arriéré et des chiffres qui augmentent.

Madame Lyon, dans votre exposé, vous dites qu'il y aura environ 40 000 réfugiés en 2008. Lorsque nous parlons des réfugiés, nous parlons de gens, et non de chiffres. Ce qui me dérange vraiment, c'est que nous n'allons pas mettre sur pied la SAR parce que nous voulons faire baisser les chiffres.

Dans votre exposé, vous avez dit que nous allons voir un nombre de plus en plus grand de demandeurs venant de pays qui ne sont généralement pas ceux dont sont issus les réfugiés. Cela



many are coming to Canada to benefit from what the system has to offer without going through the normal immigration processes.

Can you explain that, please?

**Ms. Lyon:** In the last several years, we have seen numbers of refugees from countries such as Mexico increase considerably. IRB reviews show success rates or positive decisions in that respect of only about 10 per cent.

**Mr. Graham:** Last year our highest number of refugee claimants came from Mexico. There were approximately 7,000 of them. This year we are seeing an increase of Mexicans coming, which will probably take us to 10,000 Mexicans this year.

**Ms. Lyon:** That is what I was referring to.

**Senator Poy:** Would RAD make it slower? You were saying that it would add another five months. It is my understanding that when refugees are in this country they are allowed to work. It really does not cost the government money, except for the legal process. Is that right?

**Ms. Lyon:** The provinces provide social assistance and the federal government incurs costs for health services. As my colleague mentioned, some of the \$21 million we referred to would accrue at the provincial jurisdiction.

**Senator Poy:** You are saying they will stay in this country five more months and those who will be refused will be refused anyway. Is that correct?

**Ms. Lyon:** It is probably a minimum of five months if you include some of the other processes of which could avail themselves.

**Senator Poy:** Are you saying you are worried about the cost to the different levels of government?

**Ms. Lyon:** It is a combination of factors. Our primary concern is that the system as it stands provides significant opportunities for potential refugees to have their cases heard by competent authorities. If they are not happy with those decisions, there are a number of, not appeal points, but other decision points that can examine the same factors. We think the system is very fair and generous. We have a good international reputation in terms of how the system functions.

The first point would be the necessity of something additional when you already have ample opportunities. There is a cost consideration that we need to take into account and there is the factor of constraining the entire system which is not in the interests of any of the refugees. We are concerned about the people as well.

signifierait que beaucoup d'entre eux viendraient s'installer au Canada pour tirer avantage de ce que le système a à offrir sans passer par les processus d'immigration ordinaires.

Pouvez-vous expliquer cela, s'il vous plaît?

**Mme Lyon :** Ces dernières années, nous avons vu augmenter considérablement le nombre de demandeurs d'asile originaires de pays comme le Mexique. Dans ce domaine, les examens effectués par la CISR montrent un taux de succès ou de décisions positives d'environ 10 p. 100 seulement.

**M. Graham :** L'an dernier, ce sont les Mexicains qui ont été le plus nombreux à demander l'asile au Canada. Il y a eu environ 7 000 demandeurs mexicains. Ils sont encore plus nombreux cette année, et le chiffre va probablement atteindre 10 000.

**Mme Lyon :** C'est de ça que je parlais.

**Le sénateur Poy :** Est-ce que la mise sur pied de la SAR ralentirait le processus? Vous dites que cela en augmenterait la durée de cinq mois. D'après ce que je comprends, les réfugiés qui se trouvent au pays ont le droit de travailler. Il n'y a donc pas vraiment de coût pour le gouvernement, sauf en ce qui concerne la procédure juridique. Est-ce exact?

**Mme Lyon :** Les provinces offrent de l'aide sociale, et le gouvernement fédéral assume les coûts relatifs aux services de santé. Comme mon collègue l'a mentionné, une partie de la facture de 21 millions de dollars dont nous avons parlé devrait être payée par les provinces.

**Le sénateur Poy :** Vous dites que les demandeurs vont passer cinq mois de plus au pays et que ceux qui vont être déboutés vont l'être de toute façon. Est-ce exact?

**Mme Lyon :** Cinq mois, c'est probablement le minimum, compte tenu des autres processus dont les demandeurs peuvent se prévaloir.

**Le sénateur Poy :** Dites-vous que vous êtes préoccupées par les coûts que devront assumer les différents ordres de gouvernement?

**Mme Lyon :** C'est une combinaison de facteurs. Notre principale préoccupation, c'est que le système actuel offre aux réfugiés potentiels de véritables possibilités de faire entendre leur cause par les autorités compétentes. Les réfugiés qui ne sont pas contents de la décision rendue dans leur cas ont un certain nombre de recours; ils ne peuvent pas interjeter appel, mais ils peuvent demander à une autre instance d'examiner les mêmes facteurs. Nous sommes d'avis que le système est tout à fait équitable et très généreux. Le fonctionnement de ce système nous a permis d'acquérir une bonne réputation à l'échelle internationale.

La première chose, ce serait la nécessité d'ajouter quelque chose alors qu'il y a déjà de nombreuses possibilités. Il faut tenir compte des coûts, ainsi que du facteur qui est la contrainte sur l'ensemble du système, qui n'est pas l'intérêt des réfugiés. Nous nous préoccupons aussi des gens.

Our concern is the additional layer that would be imposed will not give them any additional rights. Rather, it could have a negative impact in the overall smooth and efficient functioning of a system that has already garnered significant international praise.

**Senator Poy:** Ms. Kramer, you mentioned that it is difficult to remove refugee claimants after they have been here for a length of time. Can you explain that please?

**Ms. Kramer:** The longer they in Canada, the more likely they are to integrate into society and the more likely they are to go into hiding. It is more difficult to find them. Their travel documents expire. We may have to apply for new travel documents which sometimes can be problematic. Our experience is that the longer they stay in Canada, the more difficult it is to remove them.

**Senator Poy:** You mentioned three years and then two years. Therefore, many of them would stay approximately five years in the country. Is that right?

**Ms. Kramer:** That is correct.

**Senator Poy:** If someone is going to disappear, they can disappear within two weeks.

**Ms. Kramer:** Normally, people are compliant until it is time to remove them. Then, there is a high absconding rate of about 90 per cent.

**Senator Poy:** When the claim is rejected and someone has to be removed, if that person cannot go back to his or her country of origin, what does the IRB do? Do you have to find another country to accept that person?

**Ms. Kramer:** The IRB is not responsible for removing people; the Canada Border Services Agency is responsible.

It depends on the situation. We can sometimes look for the country where they were born, the country of last permanent residence, the country of citizenship or another alternative.

**Senator Poy:** If none of these countries accept them, then what happens? Do they stay here?

**Ms. Kramer:** Normally, if someone has an enforceable removal order, by law, we must remove that person. Therefore, we would continue to find a country. However, in the meantime, the person would not have any status in Canada.

**Senator Poy:** What does that mean?

**Ms. Kramer:** The person would not be a permanent resident.

**Senator Poy:** Would he or she be able to work?

**Mr. Graham:** Once the removal order becomes active, the person is under a deportation order. At that point, he or she is not allowed to work any more unless the minister makes a decision otherwise.

Ce qui nous préoccupe, c'est que le mécanisme supplémentaire qui serait imposé n'offrirait aucun droit de plus au demandeur du statut de réfugié. Au contraire, cet ajout pourrait avoir un effet négatif sur l'efficacité et la fluidité d'un système qui a déjà fait l'objet d'importants éloges à l'échelle internationale.

**Le sénateur Poy :** Madame Kramer, vous avez mentionné le fait qu'il est difficile d'expulser les demandeurs réfugiés qui sont ici depuis un certain temps. Pouvez-vous m'expliquer cela, s'il vous plaît?

**Mme Kramer :** Plus ils restent longtemps au Canada, plus ils sont susceptibles de s'intégrer à la société et de se cacher. Il est plus difficile de les retrouver. Leurs documents de voyage arrivent à expiration. Nous pouvons devoir demander de nouveaux documents de voyage, ce qui pose problème dans certains cas. Selon notre expérience, plus ils restent longtemps au Canada, plus il est difficile de les expulser.

**Le sénateur Poy :** Vous avez parlé de trois ans, puis de deux ans. Ainsi, bon nombre de gens passeraient environ cinq ans au pays. Est-ce exact?

**Mme Kramer :** C'est exact.

**Le sénateur Poy :** Si une personne veut disparaître, elle peut le faire en deux semaines.

**Mme Kramer :** Habituellement, les gens se plient aux règles jusqu'à ce que le moment de leur expulsion arrive. C'est à ce moment-là que le taux de fuite est élevé, c'est-à-dire d'environ 90 p. 100.

**Le sénateur Poy :** Lorsque la demande est rejetée et que la personne doit être expulsée, si cette personne ne peut rentrer dans son pays d'origine, que fait la CISR? Trouvez-vous un autre pays prêt à accueillir cette personne?

**Mme Kramer :** La CISR n'est pas responsable de l'expulsion; c'est l'Agence des services frontaliers du Canada qui l'est.

Ça dépend de la situation. Nous envisageons parfois le pays où la personne est née, le pays où elle a résidé de façon permanente avant d'arriver au Canada, le pays duquel elle a la citoyenneté ou autre chose.

**Le sénateur Poy :** Si aucun de ces pays n'accepte d'accueillir la personne, que se passe-t-il? Celle-ci demeure-t-elle ici?

**Mme Kramer :** Normalement, si une mesure de renvoi applicable en vertu de la loi vise une personne, nous devons expulser cette personne. Ainsi, nous continuerions de chercher un pays prêt à accueillir cette personne. Cependant, dans l'intervalle, celle-ci n'aurait aucun statut au Canada.

**Le sénateur Poy :** Qu'est-ce que ça veut dire?

**Mme Kramer :** La personne n'a pas le statut de résident permanent.

**Le sénateur Poy :** Peut-elle travailler?

**M. Graham :** Une fois la mesure de renvoi en vigueur, la personne est visée par une mesure d'expulsion. À ce moment-là, elle n'a plus le droit de travailler, à moins que le ministre en décide autrement.



**Ms. Kramer:** That would be a very rare case. I am not even aware of one.

**The Chair:** Perhaps after this hearing, I can share some cases with the senator. Stateless persons are an issue. I do not believe it is relevant to this act and this amendment. There are stateless persons throughout the world. It is not only a Canadian problem. It is a problem we face when there is not a receiving country and they find themselves on our soil or someone else's. It is something that the United Nations has signalled as an issue. That is a debate for another time.

**Senator Oliver:** Ms. Kramer, you said my question is not about the act but about a proposal. You spoke about a proposal in second reading in the Senate and that would delay implementation for 180 days from the date of Royal Assent. You indicated that would be inadequate, but you did not say what would be adequate.

**Ms. Kramer:** It is difficult to stay. However, it would probably take about a year or more to implement given the required time to recruit and train hearings officers to carry out that function.

**Senator Oliver:** You also said in response to Senator Poy that there is a high absconding rate up to 90 per cent. What is that in terms of numbers of people?

**Ms. Kramer:** We remove between 10,000 and 12,000 persons per year. Therefore, the number is in the thousands.

**Senator Oliver:** How many thousands?

**Ms. Kramer:** I could not tell you exactly, but it is a significant number.

**Senator Oliver:** Are the absconders in Canada?

**Ms. Kramer:** Yes.

**Senator Oliver:** Ms. Lyon, in his evidence both as a senator on the committee and as a presenter, Senator Goldstein referred to Canada's position and compared it with Italy and Portugal for not having a review mechanism.

In your evidence, you gave a detailed analysis of the pre-removal risk assessment. You told us that that assessment allows new evidence to be introduced beyond that given at the IRB and that claimants have the right to remain in Canada during the proceedings. Do you know whether they have the same rights in Italy or Portugal?

**Mr. Graham:** Canada is the only country that has anything like a pre-removal risk assessment. Other countries do not have the same. We wanted to ensure it was in place so we would not be removing people whose situation had changed. No other country has that assessment.

**Mme Kramer :** Ce genre de cas est très rare. Je ne pourrais même pas en citer un.

**La présidente :** Peut-être pourrais-je parler de certains cas avec le sénateur après l'audience. Les apatrides sont un problème. Je ne pense pas que la question soit pertinente par rapport à la loi et à l'amendement dont nous nous occupons aujourd'hui. Il y a des gens apatrides partout dans le monde. Ce n'est pas un problème qui ne touche que le Canada. C'est un problème auquel nous sommes confrontés lorsqu'il n'y a pas d'accueil et que les réfugiés se retrouvent chez nous ou dans un autre pays. C'est un problème qu'ont relevé les Nations Unies. C'est un débat qu'il faudrait tenir une autre fois.

**Le sénateur Oliver :** Madame Kramer, vous avez dit que ma question concernait non pas la loi, mais bien un projet de loi. Vous avez parlé d'un projet de loi en deuxième lecture au Sénat qui retarderait l'entrée en vigueur de la loi de 180 jours à partir de la date à laquelle celle-ci obtiendrait la sanction royale. Vous avez dit que ce serait inadéquat, mais vous n'avez pas précisé ce qui serait inadéquat.

**Mme Kramer :** C'est difficile à dire. Cependant, il faudrait probablement environ un an, ou peut-être plus, pour mettre sur pied cette fonction, vu le temps nécessaire pour recruter et former les agents d'audience qui en seraient chargés.

**Le sénateur Oliver :** Vous avez également dit en réponse à une question du sénateur Poy que le taux de fuite est élevé et qu'il atteint peut-être 90 p. 100. Combien de gens cela représente-t-il?

**Mme Kramer :** Nous expulsions entre 10 000 et 12 000 personnes par année. Le chiffre est donc de l'ordre de milliers.

**Le sénateur Oliver :** Combien de milliers?

**Mme Kramer :** Je ne peux pas dire précisément, mais c'est un gros chiffre.

**Le sénateur Oliver :** Ces fugitifs se trouvent-ils au Canada?

**Mme Kramer :** Oui.

**Le sénateur Oliver :** Madame Lyon, dans son témoignage à titre de sénateur membre du comité et aussi de témoin, le sénateur Goldstein a parlé de la situation du Canada et l'a comparée à celle de l'Italie et du Portugal, pays qui n'ont pas de mécanisme de contrôle.

Dans votre témoignage, vous avez présenté une analyse détaillée de l'évaluation des risques avant le renvoi. Vous nous avez dit que cette évaluation permet la présentation d'autres éléments de preuve que ceux présentés à l'audience de la CISR et que les demandeurs ont le droit de demeurer au Canada pendant la procédure. Savez-vous si les demandeurs ont les mêmes droits en Italie ou au Portugal?

**M. Graham :** Il n'y a qu'au Canada qu'il y a quelque chose du genre de l'évaluation des risques avant le renvoi. Les autres pays n'ont pas ce genre de mécanisme. Nous voulions nous assurer que celui-ci était en place afin que nous n'expulsions pas des gens dont la situation avait changé. Ce genre d'évaluation n'existe dans aucun autre pays.

**The Chair:** Mr. Graham, if section 110 of the previous bill is put into force by Senator Goldstein's bill, it creates an appeal to refugee appeal division. However, the appeal is limited in my reading. It says:

110. (1) A person or the Minister may appeal, in accordance with the rules of the Board, on a question of law, of fact or mixed law and fact, to the Refugee Appeal Division against a decision of the Refugee Protection Division . . . .

It goes on, but and I will not read the rest of it. In subsection 3 of section 110, it states:

(3) The Refugee Appeal Division shall proceed without a hearing, on the basis of the record of the proceedings of the Refugee Protection Division, and may accept written submissions from the Minister, the person who is subject of the appeal, and a representative or agent of the United Nations High Commissioner for Refugees, and any other person described in the rules of the Board.

I see section 110 as a limited appeal that is not a full appeal, as we might know it in a criminal court. It is permissive if there are to be written presentations by any parties. There is no hearing. It is on paper and is based on the record. You can look at the law; you can look at facts or mixed law and facts, but based on the record.

Your point was that with the other process you have new evidence, et cetera. However, you made a statement that bothered me. You said that the present system of appeal to the Federal Court is the same, and I would argue from my reading of it that it is not the same. It is not the same because an appeal to the Federal Court then gets you to the grounds upon which you can appeal in the Federal Court, which is more than law. It talks about failed to observe principles of natural justice, acted without jurisdiction, erred in law, erroneous findings of fact, acted or failed to act by reason of fraud or perjured evidence, or acted in any other way contrary to the law. In other words, I think there are six concepts that get you into the Federal Court. They are short of a full appeal on fact, but they are more than just on law. I think we have a generous Federal Court system on the law there. However, it would seem to me the refugee appeal division would add that re-look of facts but only on the record.

**Mr. Graham:** That is correct.

**La présidente :** Monsieur Graham, si l'article 110 du projet de loi précédent entre en vigueur de par l'adoption du projet de loi présenté par le sénateur Goldstein, celui-ci aura pour effet de créer un processus d'appel devant la section d'appel des réfugiés. Cependant, d'après ce que je comprends, cet appel est limité. Le texte se lit comme suit :

110. (1) La personne en cause et le ministre peuvent, conformément aux règles de la Commission, en appeler — sur une question de droit, de fait ou mixte — à la Section d'appel des réfugiés de la décision de la Section de la protection des réfugiés accordant ou rejetant la demande d'asile ou la décision rejetant la demande du ministre visant soit la perte de l'asile, soit l'annulation d'une décision ayant accueilli la demande d'asile. [...]

Le texte se poursuit, mais je ne vais pas lire le reste. Le paragraphe 3 de l'article 100 se lit comme suit :

(3) La section procède sans tenir d'audience en se fondant sur le dossier de la Section de la protection des réfugiés, mais peut recevoir les observations écrites du ministre, de la personne en cause et du représentant ou mandataire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que de toute autre personne visée par les règles.

Je vois l'article 110 comme offrant une possibilité d'appel limité, et non une possibilité d'appel en bonne et due forme, comme ce pourrait être le cas devant un tribunal pénal. Ce qui est permis, c'est la présentation du document écrit par l'une ou l'autre des parties. Il n'y a pas d'audience. On examine les documents, et la procédure est fondée sur le dossier. Il est possible de demander l'examen de questions de droit ou d'un mélange de questions de fait et de questions de droit, mais en fonction du dossier seulement.

Ce que vous disiez, c'est que, dans le cadre de l'autre processus, il y a la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve, avec ce que ça suppose. Cependant, vous avez dit quelque chose qui m'a dérangée. Vous avez dit que le système actuel d'appel devant la Cour fédérale est pareil, et j'affirme, d'après ce que j'ai lu, qu'il n'est pas pareil. Ce n'est pas pareil, puisqu'il est possible d'interjeter appel devant la Cour fédérale pour des motifs autres que des questions de droit. Le texte parle du défaut d'observer des principes de justice naturelle, du fait d'avoir agi sans compétence, d'avoir commis une erreur de droit, d'avoir formulé une conclusion de fait erronée, d'avoir agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages, ou encore d'avoir agi de toute autre façon contraire à la loi. Autrement dit, j'estime qu'il y a six principes qui permettent d'interjeter appel devant la Cour fédérale. Ceux-ci n'équivalent pas à un appel en bonne et due forme sur une question de fait, mais les motifs dépassent les questions de droit. Je pense que le système de la Cour fédérale est généreux en ce qui concerne les questions de droit à cet égard. Cependant, il me semble que l'existence de la section d'appel des réfugiés ajouterait ce second regard sur les faits, mais seulement à partir du dossier.

**M. Graham :** C'est exact.



**The Chair:** There is that difference between what is going on in the Federal Court and what would be if the division occurred.

**Mr. Graham:** That is absolutely correct.

**The Chair:** I am getting it right; it is not a full appeal. It is a very limited appeal, but it would be one more ground than in the Federal Court appeal.

**Mr. Graham:** One more ground in the sense that, if one looks at the six items being looked at within the Federal Court, they are basically the law and the fact of the cases put forward. They are looking at the record. They look at the record and make a decision on it.

**The Chair:** In the appeal division, you also look at the record, unless that appeal division determined to get written submissions, so it is not mandatory. It says "may."

**Mr. Graham:** No, allowing the two sides to put in written submissions is the same as at the Federal Court; you can make a submission. In other words, they look at the record and then the lawyers make arguments. They cannot bring forward new evidence.

**The Chair:** No, but if you look at the proposed refugee appeal, it says proceed without a hearing, which is not the Federal Court case. There are more discretions in the Federal Court Act as I understand it. The refugee appeal division does not have the discretion to hold a hearing; it shall proceed without a hearing. Where it has discretion is to accept written submissions or not, and that would be at the discretion of the refugee appeal division.

**Mr. Graham:** Those written submissions are the same types of submissions put before the Federal Court. They are exactly the same.

**The Chair:** Fair enough. They might be.

**Mr. Graham:** What they will not be is new evidence because they have to proceed on the record and the submissions.

**The Chair:** I understand that point. My point was really to make a clarification that we are on the same side of this. The refugee appeal division could structure itself or could give the discretion to the person in the appeal division to determine whether he or she would accept because it is discretionary. It does not say "shall" but says "may."

**Mr. Graham:** Yes, and you may want to question the IRB members on how they see that happening.

**La présidente :** C'est ça la différence entre ce qui se passe à la Cour fédérale et ce qui se passerait si la section d'appel était mise sur pied.

**M. Graham :** C'est tout à fait exact.

**La présidente :** J'ai bien compris donc, il ne s'agit pas d'un appel en bonne et due forme. C'est un appel très limité, mais il y aurait un motif de plus que dans le cas de l'appel devant la Cour fédérale.

**M. Graham :** Un motif de plus, dans le sens que, si l'on envisage les six éléments qu'examine la Cour fédérale, ceux-ci se résument aux questions de droit et aux faits déjà présentés. La Cour fédérale examine le dossier. Elle examine le dossier et rend une décision à partir de celui-ci.

**La présidente :** À la section d'appel, on examinerait aussi le dossier, à moins que celle-ci n'ait décidé de demander des témoignages écrits, alors ce n'est pas obligatoire. C'est le mot « peuvent » qui figure dans la loi.

**M. Graham :** Non, les deux parties ont la possibilité de présenter des observations écrites à la Cour fédérale aussi; il est possible de présenter des observations. Autrement dit, la Cour examine le dossier, puis les avocats plaident. Ils ne peuvent présenter de nouveaux éléments de preuve.

**La présidente :** Non, mais si vous examinez ce qu'on propose pour la section d'appel des réfugiés, le texte dit « procède sans tenir d'audience », ce qui n'est pas le cas à la Cour fédérale. D'après ce que j'en comprends, la Loi sur la Cour fédérale offre un pouvoir discrétionnaire plus important. La section d'appel des réfugiés n'a pas le pouvoir discrétionnaire de tenir une audience; elle doit procéder sans tenir d'audience. Elle peut recevoir des observations écrites ou non, et c'est ce qui est laissé à sa discrétion.

**M. Graham :** Ces observations écrites sont du même genre que celles qui sont présentées à la Cour fédérale. Ce sont exactement les mêmes observations.

**La présidente :** Très bien. Il se peut que ce soit les mêmes observations.

**M. Graham :** Ce qui est certain, c'est que ce ne sont pas de nouveaux éléments de preuve, parce que la section d'appel doit procéder en se fondant sur le dossier et les observations.

**La présidente :** Je comprends. Ce que je voulais, c'était m'assurer que nous étions du même avis. La section d'appel des réfugiés pourrait accorder à la personne à la section d'appel le pouvoir de décider ce qu'elle est prête à accepter, ou encore la section d'appel des réfugiés pourrait se doter de la structure nécessaire pour qu'il en soit ainsi, parce qu'il s'agit d'un pouvoir qui contient le mot « peuvent », et non le mot « doivent ».

**M. Graham :** Oui, et vous souhaitez peut-être demander aux commissaires de la CISR comment ils envisagent ce processus.

**The Chair:** Thank you for coming and giving us your submissions and concerns with respect to this bill and the functioning of the appeal processes and giving us the information on how the existing avenues are open to refugee claimants.

We now have before us three representatives from the Immigration and Refugee Board of Canada. We will hear from Mr. Jean Bélanger, Mr. Geoff Zerr and Mr. François Guilbault.

**Geoff Zerr, Director, Policy and Procedures, Immigration and Refugee Board of Canada:** Good evening. I would like to thank the committee for inviting officials from the IRB to speak on Bill C-280. I am Geoff Zerr. I am director of policy and procedures at the IRB.

I am joined today by Mr. Jean Bélanger, Senior Financial Officer of the Board and the Director General of Corporate Planning and Services Branch; as well as Mr. François Guilbault, Senior General Counsel of the IRB.

[Translation]

Our main purpose this evening will be to provide the committee with an overview of the proposed refugee appeal division, what it is, how it would work, and the practical implications for the IRB of implementing it, in terms of costs, processing times, recruitment and other challenges.

[English]

One thing I would like to make clear before I begin is that as an independent administrative tribunal the IRB does not engage in, nor does it seek to make pronouncements on, the broader policy questions related to Bill C-280. The IRB will implement the RAD if that is the will of Parliament.

As you know, one of the IRB's functions is to make determinations on claims for refugee protection. This work is carried out by the Refugee Protection Division, or RPD, the largest of the IRB's three divisions.

[Translation]

The refugee appeal division would add a fourth division to the structure of the IRB, and provide for an appeal of decisions by the Refugee Protection Division. This means that any claimant whose refugee claim was rejected, or the minister, in a case where status is granted, would have a right of appeal.

[English]

The RAD would serve two functions: to ensure justice in individual cases, and promote consistency of decision-making within the RPD by providing guidance and issuing binding precedence. As the RAD's workload would be entirely dependent on the work volume of the Refugee Protection Division, the number of appeals heard by the RAD would necessarily fluctuate. Currently, RPD intake is about 36,000 claims a year.

**La présidente :** Merci d'être venus et de nous avoir fait part de vos observations et de vos préoccupations en ce qui concerne le projet de loi à l'étude et le fonctionnement des processus d'appel, ainsi que de nous avoir donné de l'information sur les différents recours qui s'offrent aux demandeurs du statut de réfugié.

Nous recevons maintenant trois représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Nous allons entendre les témoignages de MM. Jean Bélanger, Geoff Zerr et François Guilbault.

**Geoff Zerr, directeur, Politiques et procédures, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :** Bonsoir. J'aimerais remercier les membres du comité d'avoir invité les représentants de la CISR à venir leur parler aujourd'hui du projet de loi C-280. Je m'appelle Geoff Zerr. Je suis le directeur des politiques et des procédures à la CISR.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Jean Bélanger, agent financier supérieur et directeur général de la planification et des services intégrés, ainsi que de M. François Guilbault, avocat général principal de la CISR.

[Français]

Notre objectif principal ce soir consistera à donner au comité un aperçu de la section d'appel des réfugiés proposée, de ce qu'elle est, de son fonctionnement et des répercussions concrètes de sa mise en œuvre sur la CISR en ce qui concerne les coûts, les délais de traitement, le recrutement et d'autres défis.

[Traduction]

Je voudrais préciser une chose avant de commencer : à titre de tribunal administratif indépendant, la CISR ne se prononce pas ni ne cherche à se prononcer sur les grandes questions de politique liées au projet de loi C-280. La CISR mettra la SAR en œuvre si telle est la volonté du Parlement.

Comme vous le savez, l'un des rôles de la CISR consiste à trancher les demandes d'asile. Cette fonction est remplie par la Section de la protection des réfugiés ou SPR, soit la plus grande des trois sections de la Commission.

[Français]

La section d'appel des réfugiés ajouterait une quatrième section à la structure de la CISR et donnerait une possibilité d'appel des décisions de la Section de la protection des réfugiés, ce qui signifie que tout demandeur d'asile débouté, ou le ministre, dans le cas où une demande d'asile aurait été accueillie, pourrait interjeter appel.

[Traduction]

La SAR aurait deux rôles à jouer : rendre la justice dans les cas particuliers, et favoriser la cohérence du processus décisionnel au sein de la SAR en donnant des conseils et en établissant des précédents faisant autorité. Comme la charge de travail de la SAR dépendrait entièrement de celle de la Section de la protection des réfugiés, le nombre d'appels entendus par la SAR fluctuerait nécessairement. Actuellement, quelque 36 000 demandes d'asile sont déferées à la SPR chaque année.



Equally important to understand is what the RAD would and would not do. The RAD exists to hear an appeal of a decision of the RPD to allow or reject a protection claim on the grounds of law, mixed fact and law, and fact, as you have heard this evening. The RAD appeal would be a paper process only. It would not conduct any oral hearings or receive testimony from individuals. Appeals to the RAD would be decided purely on the facts of the case as they existed at the time the RPD made the decision. The RAD would not consider any new evidence. Finally, the RAD would only consider whether the person meets the legal definition of a refugee or protected person. The appeal would not include a pre-removal risk assessment, nor would it adjudicate on issues such as humanitarian and compassionate grounds for remaining in Canada.

After considering the appeal, the RAD could do one of three things: first, uphold the RPD decision; second, set it aside and substitute its own decision; or, finally, set it aside and send it back to the RPD to be reheard.

As you know, should the RAD uphold an RPD decision, a failed claimant would still have access to judicial review at the Federal Court, with leave of that court. Claimants would also continue to have other recourse options, including a pre-removal risk assessment, and they could request a stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds. Both of these options allow for review by the Federal Court, with leave, and both are decisions of CIC.

In terms of processing times, to have a fair process, natural justice requires that the person appealing be given time to review the original decision and prepare their written arguments. In our view, this means that someone appealing an RPD decision would be given about 45 days from the original decision to review the file, prepare their submissions and file their appeal.

It would take the RAD a further three to three and a half months to complete the case. We estimate that on average the appeal process would add an additional five months to the board's overall processing time.

I would now like to turn to the critical issues regarding implementation and ongoing operations of the RAD, specifically the issue of caseloads and costs.

The successful implementation of an appeal division would be affected by the size of its initial caseload. Critical to this implementation will be a clear transitional provision and one year to become operational. This will enable the RAD to fulfil its mandate in a timely fashion. Also, because the RAD cannot look at new evidence, it is restricted to the facts at the time of the initial RPD hearing, the longer the wait from RPD decision to consideration by the RAD, the more likely that a change of

Il est tout aussi important de comprendre ce que la SAR ferait ou ne ferait pas. La fonction de la SAR consiste à entendre l'appel d'une décision de la SPR d'accueillir ou de rejeter une demande d'asile pour des motifs de droit, de fait et des motifs mixtes, comme vous l'avez entendu dire ce soir. Le processus de la SAR en serait un d'appel sur dossier seulement. La SAR ne tiendrait pas d'audience ni n'entendrait de témoignages. Les appels interjetés devant la SAR ne seraient tranchés qu'à la lumière des faits de l'espèce tels qu'ils étaient au moment où la SPR a rendu sa décision. La SAR n'examinerait pas de nouveaux éléments de preuve. Enfin, la SAR ne se pencherait que sur la question de savoir si le demandeur d'asile répond à la définition légale de réfugié ou de personne protégée. L'appel ne comprendrait pas l'examen des risques avant renvoi, et la SAR ne statuerait pas sur des questions comme les motifs d'ordre humanitaire de rester au Canada.

Après avoir examiné l'appel, la SAR pourrait faire l'une des trois choses suivantes : premièrement, confirmer la décision de la SPR, deuxièmement, l'annuler et la remplacer par sa propre décision, ou, enfin, l'annuler et renvoyer le cas à la SPR pour une nouvelle audience.

Comme vous le savez, si la SAR confirme la décision de la SPR, un demandeur d'asile débouté aurait encore accès à un contrôle judiciaire de la Cour fédérale, avec l'autorisation de la Cour. De plus, les demandeurs d'asile auraient toujours d'autres recours, dont l'examen des risques avant renvoi, et pourraient demander à rester au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire. Ces deux options permettent également un contrôle de la Cour fédérale, avec son autorisation, et il s'agit dans les deux cas de décisions prises par CIC.

Pour ce qui est des délais de traitement, pour avoir un processus équitable, la justice naturelle exige que l'on accorde à l'appelant le temps d'examiner la décision initiale et de préparer ses observations écrites. À notre avis, cela signifie qu'un appelant d'une décision de la SPR disposerait d'environ 45 jours à compter du prononcé de la décision initiale pour examiner le dossier, préparer ses observations et interjeter son appel.

La SAR aurait besoin de trois mois à trois mois et demi de plus pour terminer le cas. Nous estimons donc que, en moyenne, le processus d'appel ajouterait cinq autres mois au délai de traitement moyen total de la Commission.

J'aimerais maintenant passer aux points essentiels en ce qui concerne la mise en œuvre et les opérations permanentes de la SAR, plus précisément les questions de charge de travail et de coûts.

La réussite de la mise en œuvre d'une section d'appel sera également touchée par l'ampleur de sa charge de travail initiale. Des dispositions transitoires claires et un délai d'un an pour devenir opérationnel seront essentiels à cette mise en œuvre. Cela permettra à la SAR de remplir son mandat en temps utile. De plus, étant donné que la SAR ne peut pas examiner de nouveaux éléments de preuve — elle doit se limiter aux faits au moment de l'audience initiale de la SPR —, plus on attendra que la décision

circumstances will have occurred in the individual's country of alleged persecution, which will have to be considered in subsequent proceedings.

RAD will require sufficient funding to operate successfully. RAD will require one-time start-up costs as well as ongoing operating costs. These may need to be revisited in the course of implementation, but the board has estimated that the one-time start-up costs to implement the RAD will be in the range of \$8.2 million.

*[Translation]*

This would include costs for the recruitment and training of public service personnel and Governor-in-Council appointed decision-makers, the updating and development of rules and procedures, the development and delivery of training, the development of an electronic case management system, staff relocation, equipment and accommodations.

*[English]*

Ongoing cost projections include both fixed costs and demand-driven costs. Demand-driven costs are those that derive from the overall volume of appeals the RAD would receive every year. This in turn is influenced by how many cases the RPD finalizes every year. Using the current caseload projected for the RPD, we have calculated that ongoing costs for the RAD will be \$17 million to \$24 million a year. Mr. Bélanger will be able to provide you with additional information on our cost analysis if you wish.

The costs I have identified are those pertaining only to the IRB. As you have heard from CIC and CBSA, there are additional costs for other government organizations. The size and scope of the requirements to successfully implement an appeals process is a very large undertaking. The requirements involve recruitment of human resources, drafting division rules, training, system development and securing office lease and accommodation. All of these requirements will take time. Also, many of the activities required to set up a RAD cannot be run concurrently. For example, training cannot be delivered until procedures and manuals are written and personnel are in place. The board estimates that it would take a minimum of one year from the time legislation is passed for RAD to become operational.

To recap some of the main points I have raised, it is important to remember that the caseload of the RAD would be directly linked to how many cases the RPD finalizes every year. Also, it needs to be clearly understood that the RAD is a paper process, decided purely on the facts of the case as they existed at the time the RPD made the decision. A sound appeal body will require sufficient funding and human resources to effectively implement

de la SPR soit examinée par la SAR, plus il y aura de chance qu'un changement de situation se soit produit dans le pays où le demandeur d'asile aurait été persécuté, ce dont on devra tenir compte dans les procédures ultérieures.

La SAR exigera un financement suffisant pour fonctionner efficacement. La SAR exigera des coûts de mise en œuvre ponctuels et des coûts de fonctionnement permanents. Ils devront peut-être être revus au cours de la mise en œuvre, mais la Commission prévoit que les coûts ponctuels de mise en œuvre de la SAR sont de l'ordre de 8,2 millions de dollars.

*[Français]*

Cette somme comprendrait les coûts de recrutement et de formation des fonctionnaires et des décideurs nommés par décret, de l'élaboration et de la mise à jour de règles et de procédures, de la conception et de la prestation de formation, de la création d'un système électronique de gestion des cas, de la réinstallation du personnel, de l'équipement et des locaux.

*[Traduction]*

Les prévisions des coûts permanents comprennent les coûts fixes et les coûts axés sur la demande. Les coûts axés sur la demande dépendent du nombre total d'appels que la SAR recevrait chaque année. Le nombre total d'appels dépend, lui, du nombre de cas que la SPR règle chaque année. En nous servant de la charge de travail actuelle prévue pour la SPR, nous avons calculé que les coûts permanents iront de 17 à 24 millions de dollars par année pour la SAR. M. Bélanger pourra vous donner des renseignements supplémentaires sur notre analyse des coûts si vous le souhaitez.

Les coûts que j'ai mentionnés sont ceux qui concernent la CISR. Comme vous avez entendu les représentants de CIC et de l'ASFC le dire, il y a des coûts supplémentaires pour d'autres organismes gouvernementaux. L'ampleur et la portée des exigences nécessaires au succès de la mise en œuvre d'un processus d'appel en font une très grande entreprise. Les exigences en question, soit le recrutement de ressources humaines, la rédaction de règles pour la Section, la formation, la création d'un système, ainsi que l'obtention d'un bail pour un bureau et des locaux. Tout cela prendra du temps. De plus, nombre de ces activités requises pour la mise en œuvre de la SAR ne peuvent pas être exercées en même temps. Par exemple, la formation ne peut pas être donnée avant que les procédures et les guides ne soient rédigés et que le personnel soit mis en place. C'est pourquoi la Commission estime qu'il faudrait au moins un an à compter de l'adoption des dispositions législatives pour que la SAR devienne opérationnelle.

Pour récapituler certains des principaux points que j'ai soulevés dans mes commentaires, il est important de se rappeler que la charge de travail de la SAR dépendra directement du nombre de cas que la SPR règle chaque année. En outre, il est nécessaire de comprendre clairement que la SAR fonctionnera selon un processus d'appel sur dossier, dans lequel on ne tiendra compte que des faits de l'espèce tels qu'ils étaient au moment où la SPR



and meet the objectives of the RAD. Finally, transitional provisions will bring greater clarity to who is eligible to appeal to the RAD and to give the board time to become operational.

I hope this gives you a good overview of the RAD and the issues it presents for the IRB in terms of its implementation.

**Senator Di Nino:** You commented that the RAD is a paper process decided purely on the facts of the case, as they existed at the time. However, in your statement, and please clarify this for me, you said:

... because the RAD cannot look at new evidence, it is restricted to the facts at the time of the initial RPD hearing, the longer the wait from RPD decision to consideration by the RAD, the more likely that a change of circumstances will have occurred in the individual's country of alleged persecution, which will have to be considered in subsequent proceedings.

Does that mean that new evidence can be introduced?

**Mr. Zerr:** The RAD can only deal with information that was in the file at the time the RPD made its decision. It will not be able to consider any new evidence.

**Senator Di Nino:** What do you mean by that statement then, Mr. Zerr? I do not understand it. I am not trying to make it difficult for you.

**Senator Oliver:** I do not understand it, either. It is a very good question.

**Mr. Zerr:** If there is a change in circumstances for an individual who files an appeal to the RAD after a significant period of time has elapsed, the end result is that he or she is not getting the decision he or she probably deserves.

I will use the Iraq war as an example. If someone filed an appeal today based on a decision made in 2002, we would not be able to consider the Iraq war in a RAD situation, meaning that we would have to consider the situation in Iraq at the time the decision was made in 2002. For that reason, the RAD decision would be based only on a paper review of that 2002 decision, and any other evidence that needed to be introduced would have to be introduced through the PRRA mechanism, or maybe a humanitarian and compassionate mechanism to CIC, but it could not be done within the Refugee Appeal Division as it stands.

a rendu sa décision. Un tribunal d'appel solide aura besoin de suffisamment de financement et de ressources humaines pour mettre en œuvre et atteindre les objectifs de la SAR de façon efficace. Enfin, des dispositions transitoires apporteraient davantage de clarté quant à savoir qui est admissible à interjeter appel devant la SAR, et donneraient à la Commission le temps de devenir pleinement opérationnel.

J'espère que cela vous donne un bon aperçu de la SAR et des questions qu'elle soulève pour la CISR en ce qui concerne sa mise en œuvre.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez dit que la SAR ne se fonderait que sur le dossier et rendrait une décision seulement en fonction des faits de l'espèce, tels qu'ils ont été présentés à l'audience. Cependant, dans votre déclaration — et j'aimerais une précision là-dessus —, vous avez dit :

Étant donné que la SAR ne peut examiner de nouveaux éléments de preuve — elle doit se limiter aux faits au moment de l'audience initiale de la SPR —, plus on attendra que la décision de la SPR soit examinée par la SAR, plus il y aura des chances qu'un changement de situation se soit produit dans le pays où le demandeur d'asile aurait été persécuté, ce dont on devra tenir compte dans les procédures ultérieures.

Est-ce que cela signifie qu'il est possible de présenter de nouveaux éléments de preuve?

**M. Zerr :** La SAR ne pourrait tenir compte que de l'information qui figurerait au dossier au moment où la SPR a rendu sa décision. Elle ne sera pas en mesure d'envisager de nouveaux éléments de preuve.

**Le sénateur Di Nino :** Qu'est-ce que signifie cet énoncé, dans ce cas, monsieur Zerr? Je ne comprends pas. Je n'essaie pas de vous rendre la tâche difficile.

**Le sénateur Oliver :** Je ne le comprends non plus. C'est une très bonne question.

**M. Zerr :** Si la situation de la personne qui interjette appel devant la SAR change après que pas mal de temps s'est écoulé, le résultat final est que cette personne n'obtient probablement pas la décision qu'elle devrait obtenir.

Je vais vous donner l'exemple de la guerre en Iraq. Si une personne interjetait appel aujourd'hui d'une décision rendue en 2002, nous ne pourrions pas, à la SAR, tenir compte du fait que l'Iraq est en guerre, ce qui veut dire que nous devrions examiner la situation en Iraq au moment où la décision a été rendue, en 2002. Pour cette raison, la décision de la SAR ne serait fondée que sur un examen du dossier de la décision rendue en 2002, et tout nouvel élément de preuve devrait être présenté par l'intermédiaire du mécanisme de l'ERAR, ou peut-être, par celui de la demande pour motifs d'ordre humanitaire de CIC, mais cela ne pourrait être fait dans le cadre d'un appel interjeté devant la Section d'appel des réfugiés, selon les règles actuelles.

**Senator Di Nino:** To be fair and balanced, they would have those opportunities, if the RAD decision was negative, to go through the other appeal processes, or the other processes that would review their information?

**Mr. Zerr:** They would have the opportunity to apply for a pre-removal risk assessment or to apply for a humanitarian and compassionate decision. What they chose to introduce at that point would, of course, be left to them.

**Senator Di Nino:** I understand that now. Thank you kindly.

A number of past and current ministers of citizenship and immigration have expressed the opinion that the introduction of the RAD would truly not assist or result in serving the needs of the potential applicants any more than the system now does. They say that the system provides the appropriate opportunities for the review of the cases that these failed applicants have presented.

Understanding that there are three different processes available to a failed applicant, and with your experience and knowledge, would you say that the passage of Bill C-280 would result in any meaningful changes to the decisions that have been made without the RAD? Is that clear? I am not trying to mislead you.

**Mr. Zerr:** Unfortunately I cannot answer your question, simply because the board has no position on whether the RAD is a good idea. The board can only implement the RAD if it is passed into law.

**Senator Di Nino:** That is fair enough.

The people who know best how the system works are the Immigration and Refugee Board. Do you believe that the current process is fair, just and balanced so that anyone coming before it has a fair opportunity to present his or her case in a way that should satisfy the needs of the applicants?

**Mr. Zerr:** I certainly would not sit here and judge our process. I can tell you that we are held up by the United Nations High Commissioner for Refugees as a model system. We spend a great deal of energy and resources on recruiting and training our decision makers, and we focus our efforts on ensuring the first level decision is of the best quality it can be. That is all I can speak to on that issue.

**Senator Di Nino:** I will leave it for now.

**Senator Jaffer:** Please to turn to page 4 of your presentation. I would like a clarification. In paragraph 1 you say that a "... person meets the legal definition of refugee or protected person." Gender guidelines would also be applied here, would they not?

**Le sénateur Di Nino :** Pour être juste et objectif, les demandeurs qui obtiendraient une décision négative de la SAR pourraient passer par les autres processus d'appel, ou par les autres processus de réexamen de leur dossier?

**M. Zerr :** Ils pourraient demander une évaluation des risques avant le renvoi ou présenter une demande pour motifs d'ordre humanitaire. Ce choix est bien entendu laissé à leur discrétion.

**Le sénateur Di Nino :** Je comprends maintenant. Merci beaucoup.

Un certain nombre d'anciens ministres de la Citoyenneté et de l'Immigration, ainsi que la ministre actuelle, ont exprimé l'opinion selon laquelle la mise sur pied de la SAR ne viendrait pas vraiment davantage en aide aux demandeurs que le système actuel ni ne répondrait mieux à leurs besoins. Selon eux, le système actuel offre des possibilités adéquates de réexamen des cas des demandeurs déboutés.

Vu que trois processus différents s'offrent aux demandeurs déboutés, et d'après votre expérience et vos connaissances, diriez-vous que l'adoption du projet de loi C-280 engendrerait des changements importants dans les décisions qui sont prises en ce moment en l'absence de la SAR? Est-ce que c'est clair? Je n'essaie pas de vous piéger.

**M. Zerr :** Malheureusement, je ne peux répondre à votre question, tout simplement parce que la Commission n'a pas d'opinion sur la SAR. Elle ne peut mettre sur pied la SAR que si une loi portant la création de cette section est adoptée.

**Le sénateur Di Nino :** Très bien.

Les gens qui connaissent mieux le fonctionnement du système sont ceux qui travaillent à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Croyez-vous que le processus actuel est équitable, juste et équilibré, de façon que quiconque se présente devant la Commission a une véritable occasion de présenter son cas d'une façon qui répond à ses besoins?

**M. Zerr :** Je ne suis certainement pas ici pour juger de l'efficacité de notre processus. Je peux vous dire que notre système est un modèle selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Nous consacrons beaucoup d'énergie et de ressources au recrutement et à la formation des personnes que nous chargeons de rendre les décisions, et nous concentrons nos efforts sur le fait de nous assurer que les décisions de première instance sont rendues le mieux possible. C'est tout ce que je peux dire là-dessus.

**Le sénateur Di Nino :** Je vais m'en tenir à ça pour l'instant.

**Le sénateur Jaffer :** Veuillez prendre le texte de votre exposé à la page 4. J'aimerais que vous me donniez une précision. Au premier paragraphe, vous dites « le demandeur d'asile répond à la définition légale de réfugié ou de personne protégée ». Il y a aussi des lignes directrices relatives au sexe qui s'appliquent, non?



**François Guilbault, Acting Senior General Counsel, Immigration and Refugee Board of Canada:** Gender guidelines have to be applied by the members in any case that raises violence against women or gender-based persecution. It is a complement to the refugee definition.

**Senator Jaffer:** My concern is that, as we know, the refugee definition does not bring in gender, but we have gender guidelines. Those would be looked at in the RAD process, would they not?

**Mr. Guilbault:** Yes. There is no reason gender guidelines would not be applicable to the RAD process.

**Senator Jaffer:** One thing that has arisen is the status of claims that are awaiting decision at the IRB. Can you explain why the backlog has occurred?

**Mr. Zerr:** I could spend a considerable amount of time speaking to the existing RPD backlog. As you know, in 2003 the board had a significant backlog and spent some time addressing it. For various reasons, that backlog has started to increase again, and of course that backlog represents any future work for any implementation of the RAD.

I know that I am not answering your question specifically but, frankly, we are here to discuss the refugee appeal division and its implementation, and I do not want to distract senators from that issue.

**Senator Jaffer:** Your colleagues have raised the issue of the backlog many times.

**Mr. Zerr:** The backlog has arisen again because of a significant increase of the number of refusals we have received over the last few years, the fact we are resourced for a certain number of intake, and the fact that our current intake exceeds what we are resourced for.

**Senator Jaffer:** What is the total number of board members the IRB should have?

**Mr. Zerr:** We are resourced for approximately 127 GIC decision makers.

**Senator Jaffer:** How many do you have?

**Jean Bélanger, Director General, Corporate Planning and Services Branch, Immigration and Refugee Board of Canada:** The average over the last year is about 36 per cent vacancy.

**Senator Jaffer:** My last question is about the estimates. Earlier your colleagues talked about millions of dollars. House of Commons transcripts show that start-up costs relating to implementation will be \$6 million, that IT-related services will cost \$2 million, and that operating costs will be between \$6 million and \$8 million. Are those the most up-to-date cost assessments?

**François Guilbault, avocat général principal par intérim, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :** Les commissaires doivent appliquer des lignes directrices relatives au sexe dans tout cas de violence contre les femmes ou de persécution fondée sur le sexe. Il s'agit d'un élément complémentaire de la définition de réfugié.

**Le sénateur Jaffer :** Ce qui me préoccupe, c'est que, comme nous le savons, la définition de réfugié ne parle pas du sexe, mais qu'il y a des lignes directrices relatives au sexe. On en tiendra compte dans le cadre du processus de la SAR, n'est-ce pas?

**M. Guilbault :** Oui. Il n'y a rien qui empêcherait les lignes directrices relatives au sexe de s'appliquer dans le cadre du processus de la SAR.

**Le sénateur Jaffer :** L'un des éléments qui ressortent du débat, c'est le statut des demandes en attente de décision à la CISR. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi il y a un arriéré?

**M. Zerr :** Je pourrais passer pas mal de temps à parler de l'arriéré actuel de la SPR. Comme vous le savez, en 2003, il y avait un arriéré important à la Commission, et celle-ci a passé pas mal de temps à essayer de régler ce problème. Pour différentes raisons, l'arriéré a recommencé à augmenter, et, bien sûr, cet arriéré suppose du travail à faire dans le cas où la SAR serait mise sur pied.

Je sais que je ne réponds pas à votre question de façon précise, mais, pour être franc, nous sommes ici pour discuter de la Section d'appel des réfugiés et de sa mise en œuvre, et je ne veux pas distraire les sénateurs de cette question.

**Le sénateur Jaffer :** Vos collègues ont soulevé la question de l'arriéré à de nombreuses reprises.

**M. Zerr :** L'arriéré a recommencé à augmenter en raison d'un accroissement important du nombre de refus que nous avons connu au cours des dernières années, du fait que nous avons les ressources nécessaires pour traiter un certain nombre de dossiers et du fait que, à l'heure actuelle, le nombre de dossiers à traiter excède notre capacité, vu les ressources dont nous disposons.

**Le sénateur Jaffer :** Combien devrait-il y avoir de commissaires à la CISR, en tout?

**M. Zerr :** Nous avons les ressources nécessaires pour environ 127 décideurs nommés par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Jaffer :** Combien de décideurs avez-vous?

**Jean Bélanger, directeur général, Direction générale de la planification et des services intégrés, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :** En moyenne, 36 p. 100 des postes étaient vacants l'an dernier.

**Le sénateur Jaffer :** Ma dernière question a trait au budget. Plus tôt, vos collègues ont parlé de millions de dollars. D'après la transcription des délibérations qui ont eu lieu à la Chambre des communes, le coût de départ de la mise en œuvre serait de six millions de dollars, les services liés aux TI vont coûter deux millions de dollars, et les frais d'exploitation varieront entre six millions de dollars et huit millions de dollars. Est-ce que ce sont les dernières évaluations de coût?

**Mr. Bélanger:** Yes, they are. The start-up cost is about the same as originally planned, which is about \$8 million. The ongoing cost of operation has changed significantly for five reasons. First, the original estimate was based on different workload assumptions. Currently our workload assumptions are much higher than the original estimate.

Second, in the last 12 months, we have done more detailed analysis of the case management support that will be required to support the operation of a RAD. We have estimated that it will increase the cost of case management significantly.

Third, we have now put into the cost the indirect costs of RAD for cases back to the RPD. Certain cases that go through RAD will now come back to the RPD and we have put that into our cost estimates, which was not the case before. We believe there will be slightly increased costs for fit-up on accommodation, because of the market of 2002 versus 2008. That is the reason we have higher costs.

In addition, we are now putting costs on a range basis because the workload fluctuates. We are a volume-driven organization and the workload goes up and down depending on how many cases go to RPD. Rather than having specific costs, we are now talking about a range of costs to indicate the fluctuation of our workload.

**Senator Goldstein:** Thank you, gentlemen, for your testimony and for your professionalism in avoiding policy issues and being descriptive and analytical. I am sure that is very difficult because you all have your personal views, which we respect, and we respect that you chose not to express them. That is perfectly professional.

**Mr. Bélanger:** you anticipate an increased workload of the IRB because, if the RAD were implemented, there would be cases, which would go back to the IRB. Would that not imply to a layman like me that for whatever reason, the initial decision would have been incorrect?

**Mr. Bélanger:** When we are asked to do cost estimates, we have to be on the safe side to indicate potential costs. The cost of that could be zero, but it could also appear as a certain amount. As an institution, we have to protect ourselves to ensure that the cost estimates are as prudent as possible. Many of those estimates could in fact go up and down because it is still unknown territory.

**Senator Goldstein:** That is perfectly fair. I am pleased you do that because it makes our task easier.

You, however, had a hypothesis as to how many cases would go back because of the RAD. To a layman, it would appear that a quantity of cases are incorrectly decided in the first instance and

**M. Bélanger :** Oui, le coût de départ est à peu près le même que ce qu'on avait prévu au début, c'est-à-dire environ huit millions de dollars. Les frais d'exploitation permanents ont beaucoup changé, pour cinq raisons. Premièrement, le premier budget était fondé sur une projection de la charge de travail différente. À l'heure actuelle, cette projection est beaucoup plus élevée qu'à l'origine.

Deuxièmement, au cours des 12 derniers mois, nous avons examiné plus en détail le soutien à la gestion des cas qui sera nécessaire pour appuyer les activités de la SAR. Nous estimons que cela va faire augmenter de beaucoup les coûts de gestion des cas.

Troisièmement, nous incluons maintenant les coûts indirects du renvoi de certains cas de la SAR à la SPR. Certains cas vont être renvoyés de la SAR à la SPR, et nous incluons maintenant cela dans nos estimations de coût, ce qui n'était pas le cas auparavant. Nous pensons que les coûts d'aménagement des locaux vont être un peu plus élevés que prévu, compte tenu de l'état du marché en 2008, par rapport à ce qu'il était en 2002. C'est la raison pour laquelle nos coûts sont plus élevés.

De plus, nous faisons maintenant l'évaluation des coûts sous forme de fourchette, parce que la charge de travail fluctue. Les activités de notre organisation dépendent du volume de cas, et la charge de travail fluctue en fonction du nombre de cas qui sont renvoyés à la SPR. Plutôt que de prévoir des coûts précis, nous parlons maintenant d'une fourchette de coût, pour faire état de la fluctuation de notre charge de travail.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, messieurs, de votre témoignage et du professionnalisme dont vous avez fait preuve en évitant les questions liées aux politiques et en fournissant des explications descriptives et analytiques. Je suis sûr que c'est très difficile, parce que vous avez tous vos opinions personnelles, que nous respectons, et nous respectons également le fait que vous avez choisi de ne pas les exprimer. C'est tout à fait professionnel de votre part.

Monsieur Bélanger, vous prévoyez l'augmentation de la charge de travail de la CISR, puisque, si la SAR était mise sur pied, il y aurait des cas qui seraient renvoyés à la CISR. Est-ce que cela ne donnerait pas à croire à une personne de l'extérieur comme moi que, pour des raisons quelconques, les décisions initiales ne sont pas les bonnes?

**M. Bélanger :** Lorsqu'on nous demande de produire des estimations des coûts, nous devons faire preuve de prudence en indiquant des coûts potentiels. Le coût de cela pourrait être nul, mais peut-être pas. Comme organisation, nous devons nous protéger et nous assurer d'estimer les coûts de la façon la plus prudente possible. Une bonne partie de ces estimations pourraient en fait varier, parce que nous sommes en territoire inconnu.

**Le sénateur Goldstein :** C'est tout à fait correct. Je suis content que vous procédiez ainsi, parce que ça nous rend la tâche plus facile.

Vous avez cependant formulé une hypothèse quant au nombre de cas qui pourraient être renvoyés à la SAR. Aux yeux d'une personne de l'extérieur, il semble qu'un certain nombre de cas



would require a decision de novo. What did you hypothesize as the number of cases going back as a result of the institution of the RAD?

**Mr. Bélanger:** For the purposes of the estimates, we went the safe route by assuming a rate of 15 per cent. It could very well have been 1 per cent, 2 per cent or 5 per cent, we do not know. For the purposes of cost estimates, we wanted to indicate a safe estimate.

**Senator Goldstein:** The cost analysis was \$8 million for implementation, and it has varied from time to time between \$8 million per year to \$12 million and now \$17 million to \$24 million is a range that you have submitted. We are conscious of that variation.

Are you conscious of the fact that, by way of comparison, the Canadian government announced in Budget 2008 that it had allocated \$25 million for the Vancouver 2010 Olympic torch relay, just the relay, in addition to the \$31 million already budgeted by the Vancouver Organizing Committee?

In other words, the government correctly felt comfortable allocating \$25 million for the torch relay. In that context, an amount of \$16 million to \$24 million does not appear to be a tremendous amount of money, does it?

**Mr. Bélanger:** I cannot compare the operating costs. The only point I am raising is to indicate to this committee that the cost of operating a RAD will be in that ballpark figure. I am not here to say if that figure is high or low.

**Senator Goldstein:** You are not judging it.

**Mr. Bélanger:** No, I am not judging the value of it. I am just stating the facts.

**Senator Goldstein:** I admire that, Mr. Bélanger. Mr. Zerr, we have, as I understand it, 58 vacancies. I think that is the 36 per cent figure you mentioned. Am I wrong? That is the 36 per cent to which you were referring?

**Mr. Zerr:** We have approximately 58 vacancies, yes.

**Senator Goldstein:** Would it be fair to say that if all of those vacancies were filled, the backlog would go down significantly?

**Mr. Zerr:** To clarify, the backlog in the RPD would go down significantly?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Mr. Zerr:** If we had a full member complement, of course we would be able to finalize more decisions in a given year.

**Senator Goldstein:** What quantity of the aggregate backlog of the board consists of refugee claimant people as opposed to a variety of other claimants?

donnent lieu à une décision incorrecte en première instance et qui exige une nouvelle décision. Quelle était votre hypothèse quant au nombre de cas qui seraient renvoyés en raison de la mise sur pied de la SAR?

**M. Bélanger :** Aux fins du budget, nous avons prudemment estimé que le taux serait de 15 p. 100. Ce pourrait très bien être 1 p. 100, 2 p. 100 ou 5 p. 100; nous ne le savons pas. Aux fins du budget, nous voulions faire une estimation prudente.

**Le sénateur Goldstein :** Le coût prévu de la mise en œuvre était de huit millions de dollars, et il a varié entre huit millions de dollars par année à 12 millions de dollars, et, maintenant, vous avez parlé d'un coût variant entre 17 millions de dollars et 24 millions de dollars. Nous sommes conscients de cette variation.

Pour faire une comparaison, êtes-vous conscient du fait que le gouvernement canadien a annoncé dans le budget 2008 qu'il avait prévu 25 millions de dollars pour le relais du flambeau olympique dans le cadre des Jeux de 2010 à Vancouver, seulement pour le relais, en plus des 31 millions de dollars déjà prévus par le Comité d'organisation des jeux?

Autrement dit, le gouvernement s'est senti à l'aise avec raison de consacrer 25 millions de dollars au relais du flambeau. Dans ce contexte, 16 ou 24 millions de dollars, ça ne semble pas très différent, n'est-ce pas?

**M. Bélanger :** Je ne peux pas comparer les coûts d'exploitation. La seule chose que je dis au comité, c'est que le coût d'exploitation de la SAR va être de cet ordre. Je ne suis pas ici pour dire que la somme est petite ou grosse.

**Le sénateur Goldstein :** Vous ne portez pas de jugement.

**M. Bélanger :** Non, je ne porte pas de jugement sur la valeur de la chose. Je ne fais qu'énoncer les faits.

**Le sénateur Goldstein :** C'est quelque chose que j'admire, monsieur Bélanger. Monsieur Zerr, il y a, d'après ce que je comprends, 58 postes vacants. Je pense que ça correspond au chiffre de 36 p. 100 que vous avez cité. Ai-je tort? S'agit-il des 36 p. 100 dont vous avez parlé?

**M. Zerr :** Il y a environ 58 postes vacants, oui.

**Le sénateur Goldstein :** Serait-il juste de dire que si ces postes vacants étaient comblés, l'arriéré diminuerait de beaucoup?

**M. Zerr :** Vous me demandez si l'arriéré de la SPR diminuerait de façon importante?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**M. Zerr :** Avec un effectif complet, c'est sûr que nous pourrions rendre des décisions dans un plus grand nombre de dossiers chaque année.

**Le sénateur Goldstein :** Quelle est la proportion de l'arriéré total de la Commission qui a trait aux demandeurs d'asile, par rapport aux autres catégories de demandeurs?

**Mr. Zerr:** Our backlog in the Refugee Protection Division represents 100 per cent refugee claimants. Some of those are principal claimants and some are associated claimants, such as a wife and children.

**Senator Goldstein:** That is fine, but what percentage do the refugee claimants, including ancillary claimants, represent in terms of the total backlog?

**Mr. Zerr:** Are you referring to CIC's backlog, the number that was thrown out earlier?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Mr. Zerr:** We are not considered to be part of that backlog. Our backlog at the Refugee Protection Division stands at approximately 42,000 to 43,000 right now.

**Senator Goldstein:** You have two other divisions.

**Mr. Zerr:** Correct. The Immigration Division has no backlog, and the Immigration Appeal Division, which RAD does not apply to, has 9,000 to 10,000 cases in backlog.

**Senator Goldstein:** Therefore, two-thirds of the aggregate backlog would be refugee claimants. We can all do the math.

**Mr. Bélanger:** If I may, I encourage you to consult our recent report to Parliament, which has just been tabled, the same as other organizations in the federal government. In that document, you will find very precise statistics over the last four to five years on our projection with respect to the inventories or backlog of the three divisions.

**Senator Goldstein:** Thank you very much. I have other questions, but out of respect for the Chair, I will not ask them.

**Senator Poy:** Senator Goldstein has asked a couple of my questions. When was the backlog the lowest for the IRB?

**Mr. Zerr:** I believe the IRB backlog hit its low point in 2005.

**Senator Poy:** At that time, were there two adjudicators hearing each case?

**Mr. Zerr:** No. There were single-member panels.

**Senator Poy:** Did changing from single-member panels to two members help to clear up the backlog?

**Mr. Zerr:** The board took a number of steps to clear its RPD backlog led by the chairperson's action plan. It was a concerted effort to re-examine our case management strategies in order to bring the backlog down to a manageable level. That was primarily how we were able to accomplish that goal.

**Mr. Bélanger:** If I may add, during that period of 2004 to 2006, the IRB had temporary additional resources available to deal with the backlog it had at that time for the RPD.

**M. Zerr :** L'arriéré de la section de la protection des réfugiés est entièrement constitué de dossiers de demandeurs d'asile. Dans certains cas, il s'agit des dossiers du demandeur principal, et dans d'autres, ce sont les demandeurs ayant un lien avec le demandeur principal, par exemple, la conjointe et les enfants.

**Le sénateur Goldstein :** Très bien, mais quelle est la proportion de l'arriéré total qui est constitué des dossiers des demandeurs d'asile, y compris les demandeurs auxiliaires?

**M. Zerr :** Parlez-vous de l'arriéré de CIC, c'est-à-dire du chiffre qu'on a cité plus tôt?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**M. Zerr :** Notre arriéré n'est pas considéré comme faisant partie de celui-ci. Celui de la Section de la protection des réfugiés est d'environ 42 000 ou 43 000 dossiers en ce moment.

**Le sénateur Goldstein :** Il y a deux autres divisions.

**M. Zerr :** Exact. Il n'y a pas d'arriéré à la Section d'immigration, et il y a un arriéré de 9 000 ou 10 000 cas à la Section d'appel de l'immigration, qui ne pourrait renvoyer de cas à la SAR.

**Le sénateur Goldstein :** Ainsi, deux tiers de l'arriéré total est constitué de cas de demandeurs d'asile. Nous sommes tous capables de faire le calcul.

**M. Bélanger :** Si vous me permettez, je vous encourage à consulter le rapport que nous avons déposé récemment devant le Parlement, tout comme d'autres organisations du gouvernement fédéral. Dans ce document, vous trouverez des chiffres très précis sur les quatre à cinq dernières années et sur nos prévisions en ce qui concerne les cas à traiter ou l'arriéré des trois sections.

**Le sénateur Goldstein :** Merci beaucoup. J'ai d'autres questions, mais, par respect pour la présidente, je ne vais pas les poser.

**Le sénateur Poy :** Le sénateur Goldstein a posé quelques-unes des questions que je voulais poser moi-même. À quel moment l'arriéré de la CISR a-t-il atteint son point le plus bas?

**M. Zerr :** Je pense que c'était en 2005.

**Le sénateur Poy :** À ce moment-là, y avait-il deux commissaires à chaque audience?

**M. Zerr :** Non. Il n'y avait qu'un seul commissaire.

**Le sénateur Poy :** Est-ce que le passage de un commissaire à deux a contribué à faire diminuer l'arriéré?

**M. Zerr :** La Commission a pris un certain nombre de mesures pour traiter les dossiers en retard de la SPR dans le cadre du plan d'action de la présidence. Ça a été un effort concerté de réexamen de nos stratégies de gestion des cas dans le but de ramener l'arriéré à un niveau tolérable. C'est principalement grâce à cette mesure que nous avons pu atteindre ce but.

**M. Bélanger :** Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, au cours de la période de 2004 à 2006, la CISR disposait de ressources temporaires supplémentaires pour s'occuper de l'arriéré qu'il y avait à la SPR à l'époque.



**Senator Poy:** Was the method simplified? Was that how they dealt with the backlog?

**Mr. Zerr:** The board examined all of its processes from the minute the file was referred right through to the final decision. We identified a number of areas to implement efficiency and to examine our processes. It was a complete evaluation of how we did our business, and we responded to the issues we identified accordingly.

**Senator Poy:** However, the same policy is still in place at the moment?

**Mr. Zerr:** That is correct.

**Senator Poy:** You are still getting this huge backlog?

**Mr. Zerr:** Yes, primarily because of the increased intake and the capacity gap we have identified. However, the action plan implemented a number of cultural changes to our organization, which we incorporate today. If we were to be fully resourced, it would continue to be used by our decision makers.

**Senator Oliver:** When Senator Poy asked you to explain how you got rid of the backlog, you said that we then had "temporary additional resources." What were they? Why do you not employ the same measures now to get rid of your backlog?

**Mr. Bélanger:** The temporary resources were obtained through a Treasury Board submission that justified the additional resources for a period of three years based on the inventory at the time.

**Senator Oliver:** Have you applied to the Treasury Board to do a similar thing?

**Mr. Bélanger:** No. The difference is, at the time there was a source of funding available to us to provide the extra money. Currently, that source of funding does not exist, so we need to discuss with central agencies about another potential source of funding to eliminate the backlog at RPD.

The context is a bit different now. When you obtain new funds from the Treasury Board, it has to come from a source. At that time, there was indeed a source. Now that source no longer exists.

**Senator Oliver:** What was that source?

**Mr. Bélanger:** It was the PSAF, the Public Safety and Anti-terrorism Fund. It dates back to 2002, I believe.

**The Chair:** I understand that there were changes made in the board that you would utilize once you restructured — I cannot remember in what year that occurred — in that you would have guidelines on decisions on certain policy issues. What had been the complaint was that there would be one decision that might be contrary to another decision on some facts or some situations, so

**Le sénateur Poy :** Est-ce que la méthode a été simplifiée? Est-ce ainsi qu'on s'est occupé de l'arriéré?

**M. Zerr :** La Commission a examiné l'ensemble de ses processus, à partir du renvoi d'un dossier jusqu'à la décision finale. Nous avons relevé un certain nombre de domaines dans lesquels il était possible d'améliorer l'efficacité et dans lesquels il convenait d'examiner nos processus. Ça a été une évaluation complète de la façon dont nous gérons nos activités, et nous avons réglé les problèmes que nous avons découverts.

**Le sénateur Poy :** Vous avez cependant conservé la même politique?

**M. Zerr :** C'est exact.

**Le sénateur Poy :** Vous avez encore un arriéré énorme?

**M. Zerr :** Oui, surtout en raison de l'augmentation du nombre de dossiers et du manque de capacité que nous avons relevé. Cependant, le plan d'action prévoyait un certain nombre de changements à apporter à la culture de notre organisation, et nous sommes en train de procéder à ces changements. Si nous avions toutes les ressources dont nous avons besoin, nos décideurs continueraient de l'utiliser.

**Le sénateur Oliver :** Lorsque le sénateur Poy vous a demandé d'expliquer comment vous avez fait pour vous débarrasser de l'arriéré, vous avez répondu que vous disposiez alors de « ressources supplémentaires temporaires ». De quoi s'agit-il? Pourquoi ne pas prendre les mêmes mesures aujourd'hui pour vous débarrasser de votre arriéré actuel?

**M. Bélanger :** Nous avons obtenu ces ressources temporaires dans le cadre d'une présentation au Conseil du Trésor justifiant des ressources supplémentaires pour une période de trois ans, en fonction des cas à traiter à l'époque.

**Le sénateur Oliver :** Avez-vous présenté une demande au Conseil du Trésor afin de faire quelque chose du genre de nouveau?

**M. Bélanger :** Non. La différence, c'est que, à l'époque, il y avait une source de financement qui nous permettait d'obtenir de l'argent supplémentaire. En ce moment, cette source de financement n'existe pas, alors nous devons discuter avec les organismes centraux d'une autre source potentielle de financement qui pourrait nous servir à éliminer l'arriéré à la SPR.

Le contexte est un peu différent aujourd'hui. Lorsqu'on obtient de nouveaux fonds du Conseil du Trésor, ces fonds doivent venir de quelque part. À l'époque, il y avait une source. Cette source n'existe plus.

**Le sénateur Oliver :** Quelle était cette source?

**M. Bélanger :** C'était le fonds de la sécurité publique et de l'antiterrorisme. Je pense que ça remonte à 2002.

**La présidente :** Si je comprends bien, des modifications ont été apportées à la commission que vous utiliseriez après la restructuration — je ne me rappelle pas en quelle année ça c'est produit —, en ce sens qu'il y aurait des lignes directrices concernant les décisions liées à certaines questions stratégiques. La plainte qui avait été formulée, c'est qu'une décision pouvait

you would have two people in virtually the same situations coming as refugees and they might be treated differently. As a result, there was to be some use of precedence or guidelines or a database of information from which the board could draw. Can you explain that a bit, or is it still sole discretion of each decision maker?

**Mr. Zerr:** I will defer that to my colleague, Mr. Guilbault. However, certainly every case is considered on its own merits. We look at a variety of policy instruments, where we can, to ensure as much consistency as possible, including chairpersons' guidelines or what we call persuasive decisions. These guidelines set out certain facts that decision makers with similar cases could consider in the deliberation of their own decisions.

**Mr. Guilbault:** Since IRPA, the chair has at his or her disposal two policy- instrument guidelines, which are making power and something called jurisprudential guide. These guidelines allows the chair to identify a decision that has more power than other decisions because as independent decision makers members of the board are not bound by their colleagues' decisions on a similar fact situation from the same country.

The chair has exercised that power, for instance, in the case of Costa Rica where he said that for these profiled claims I identified this decision that says people from Costa Rica who fear violence have protection available to them and I expect members to follow that decision. Therefore, members are expected to follow this jurisprudential guide unless they have reasons not to follow it and they have to explain why. This is a tool at the chairs disposal, which are still available to them in other situations.

**Senator Goldstein:** It is true, is it not, that notwithstanding the existence of your jurisprudence file and your guidelines for chairpersons there are inconsistent decisions rendered by different adjudicators? I think, for instance, of some adjudicators who take the position that persons coming from Israel can be considered refugees while others coming from Israel cannot be considered refugees. Is that correct?

**Mr. Zerr:** What you indicate is the very essence of our process and that is that every case must be considered independently, not only the IRB independent from government but each decision maker independent from his or her colleagues as well. Human nature says that if two people examine similar documentary evidence, or other evidence, they may reach different decisions.

être contraire à une autre concernant certains faits ou certaines situations, ce qui fait qu'il était possible que deux personnes se trouvant pratiquement dans la même situation et demandant le statut de réfugié soient traitées différemment. Par conséquent, il devait y avoir des précédents, des lignes directrices ou une base de données auxquels la Commission pouvait avoir recours. Pouvez-vous nous donner quelques explications là-dessus? Est-ce encore laissé à la seule discrétion de chacun des décideurs?

**M. Zerr :** Je vais laisser mon collègue, M. Guilbault, répondre à cette question. Cependant, c'est sûr que toutes les décisions sont prises en fonction du bien-fondé des cas. Nous envisageons tout un inventaire d'outils stratégiques, lorsque c'est possible, pour assurer l'uniformité des décisions autant que possible, notamment des lignes directrices de la présidence ou ce que nous appelons des décisions à caractère persuasif. Ces lignes directrices précisent certains faits que les décideurs confrontés à des cas semblables pourraient envisager lorsqu'ils doivent eux-mêmes rendre une décision.

**M. Guilbault :** Depuis l'adoption de la LIPR, la présidence a à sa disposition deux documents stratégiques de lignes directrices, l'un portant sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire, l'autre étant ce qu'on appelle un guide jurisprudenciel. Ces lignes directrices permettent à la présidence de déterminer quelle décision a préséance sur les autres, parce que les commissaires indépendants ne sont pas tenus de s'appuyer sur les décisions rendues par leurs collègues dans des situations où les faits étaient semblables, par rapport à des personnes provenant du même pays.

Le président a exercé ce pouvoir, par exemple, dans le cas du Costa Rica. Il a dit que, pour certaines demandes concernant les caractéristiques précises, il avait choisi une décision selon laquelle les gens du Costa Rica qui craignent la violence doivent être protégés, et il a dit qu'il s'attendait à ce que les commissaires suivent l'exemple de cette décision. Ainsi, les commissaires doivent suivre ce guide jurisprudenciel à moins d'avoir des raisons de ne pas le faire et de pouvoir les expliquer. Voilà un outil à la disposition de la présidence, qu'il est aussi possible d'utiliser dans d'autres situations.

**Le sénateur Goldstein :** C'est vrai, n'est-ce pas, que, malgré l'existence de votre dossier de jurisprudence et des lignes directrices à l'intention de la présidence, des décisions différentes sont rendues par différents arbitres? Je pense, par exemple, au fait que certains arbitres sont d'avis que les gens qui viennent d'Israël pourraient être considérés comme étant des réfugiés, tandis que d'autres pensent que ce n'est pas le cas. Est-ce exact?

**M. Zerr :** Ce que vous vous dites touche l'essence même de notre processus, c'est-à-dire que chacun des cas doit être envisagé séparément, non seulement parce que la CISR est indépendante du gouvernement, mais aussi lorsque chacun des décideurs est indépendant de ses collègues. C'est la nature humaine qui fait que deux personnes chargées d'examiner des documents semblables ou d'autres éléments de preuve semblables peuvent prendre des décisions différentes.



**Senator Goldstein:** Now, an appeal tribunal, however, if it sets forth guidelines for the adjudicators who adjudicated the first instance, those adjudicators would find themselves bound by the appeal court principles, would they not?

**Mr. Zerr:** That is correct. The appeal would provide precedents.

**Senator Goldstein:** Thank you very much for your testimony. It was very useful.

**The Chair:** I would like to thank the witnesses for being patient with us and waiting to come on slightly later than they were scheduled. I thank you for your information and for the work that you do at the board.

The committee adjourned.

**Le sénateur Goldstein :** Cependant, s'il y avait un tribunal d'appel et que celui-ci définissait des lignes directrices à l'intention des arbitres chargés de rendre les décisions en première instance, ces arbitres devraient respecter les principes du tribunal d'appel, non?

**M. Zerr :** C'est exact. L'existence d'une instance d'appel ferait en sorte qu'il y aurait des précédents.

**Le sénateur Goldstein :** Merci beaucoup de votre témoignage. Celui-ci nous a beaucoup éclairé.

**La présidente :** J'aimerais remercier les témoins d'avoir été patients avec nous et d'avoir attendu avant de témoigner un peu plus tard que prévu. Je vous remercie de l'information que vous nous avez donnée et du travail que vous faites à la Commission.

La séance est levée.

Monday, April 28, 2008

*House of Canada:*

The Honourable Yoine Goldstein, sponsor of the bill.

*House of Commons:*

Nicole Demers, M.P. (Laval).

*Citizenship and Immigration Canada:*

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;

Dick Graham, Acting Director General, Refugees Branch.

*Canada Border Services Agency:*

Susan Kramer, Director, Inland Enforcement.

*Immigration and Refugee Board of Canada:*

Jean Bélanger, Director General, Corporate Planning and Services Branch;

Geoff Zerr, Director, Policy and Procedures;

François Guilbault, Acting Senior General Counsel.

Le lundi 28 avril 2008

*Sénat du Canada :*

L'honorable Yoine Goldstein, parrain du projet de loi.

*Chambre des communes :*

Nicole Demers, députée (Laval).

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, Politiques stratégiques et programmes;

Dick Graham, directeur général par intérim, Direction générale des réfugiés.

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Susan Kramer, directrice, Exécution de la loi à l'intérieur du Canada.

*Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :*

Jean Bélanger, directeur général, Direction générale de la planification et des services intégrés;

Geoff Zerr, directeur, Politiques et procédures;

François Guilbault, avocat général principal par intérim.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, April 14, 2008**

##### *Senate of Canada:*

The Honourable Gerard A. Phalen, sponsor of the bill;  
Carolyn Hume, Policy Advisor to Senator Phalen.

##### *Citizenship and Immigration Canada:*

Brenna MacNeil, Director, Social Policy and Programs,  
Immigration Branch;  
Robert Mundie, Director, Strategic Priorities Division, Strategic  
Policy Branch.

##### *Health Canada:*

Cindy Moriarty, Director, Bureau of Women's Health and Gender  
Based Analysis.

##### *Canadian Council for Refugees:*

Janet Dench, Executive Director;  
Loly Rico, Chair, Anti-Trafficking Subcommittee.

##### *As an individual (by video conference):*

Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of  
British Columbia.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 14 avril 2008**

##### *Sénat du Canada :*

L'honorable Gerard A. Phalen, parrain du projet de loi;  
Carolyn Hume, conseillère en politique pour le sénateur Phalen.

##### *Citoyenneté et Immigration Canada :*

Brenna MacNeil, directrice, Politiques et programmes sociaux,  
Direction générale de l'immigration;  
Robert Mundie, directeur, Division des priorités stratégiques,  
Direction générale des politiques stratégiques.

##### *Santé Canada :*

Cindy Moriarty, directrice, Bureau pour la santé des femmes et  
l'analyse comparative entre les sexes.

##### *Conseil canadien pour les réfugiés :*

Janet Dench, directrice exécutive.  
Loly Rico, présidente, Sous-comité sur la lutte contre la traite  
d'êtres humains.

##### *À titre personnel (par vidéoconférence) :*

Benjamin Perrin, professeur adjoint, Faculté de droit, Université de  
la Colombie-Britannique.

*(Suite à la page précédente)*





Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Human Rights

# Droits de la personne

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, May 5, 2008  
Monday, May 12, 2008  
Thursday, May 29, 2008

Le lundi 5 mai 2008  
Le lundi 12 mai 2008  
Le jeudi 29 mai 2008

**Issue No. 5**

**Fascicule n° 5**

### **Second meeting on:**

Bill C-280, An Act to Amend  
the Immigration and Refugee Protection Act  
(coming into force of sections 110, 111 and 171)

**and**

### **Second and third meetings on:**

Bill S-218, An Act to amend the Immigration and  
Refugee Protection Act and to enact certain  
other measures, in order to provide assistance and  
protection to victims of human trafficking

### **Deuxième réunion concernant :**

Le projet de loi C-280, Loi modifiant  
la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés  
(l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171)

**et**

### **Deuxième et troisième réunions concernant :**

Le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration et la protection des réfugiés et  
édicte certaines autres mesures afin de fournir aide  
et protection aux victimes du trafic de personnes

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
Goldstein	(or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C.	Lovelace Nicholas
(or Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Munson substituted for that of the Honourable Senator Trenholme Counsell (*April 29, 2008*).

The name of the Honourable Senator Lovelace Nicholas substituted for that of the Honourable Senator Goldstein (*April 29, 2008*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*May 5, 2008*).

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Lovelace Nicholas (*May 5, 2008*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*May 6, 2008*).

The name of the Honourable Senator Lovelace Nicholas substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*May 6, 2008*).

The name of the Honourable Senator Goldstein is added (*May 8, 2008*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
Goldstein	(ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P.	Lovelace Nicholas
(ou Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Munson est substitué à celui de l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 29 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas est substitué à celui de l'honorable sénateur Goldstein (*le 29 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 5 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Phalen est substitué à celui de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas (*le 5 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 6 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas est substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 6 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Goldstein est ajouté (*le 8 mai 2008*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 5, 2008  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:09 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Munson, Oliver, Phalen and Ringuette (6).

*Other senators present:* The Honourable Senator Goldstein (1).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 5, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

## WITNESSES:

*Canadian Association of Sexual Assault Centres (by video conference):*

Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia & Yukon);

Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

*Comité d'action contre le trafic humain interne et international:*

Pierrette Boissé, Member;

Louise Dionne, Member and Facilitator.

*As an individual:*

Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal.

*Canada Border Services Agency*

Megan Imrie, Director, Horizontal Policy & Planning Division, Enforcement Branch.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

The chair made an opening statement.

Ms. Lakeman made a statement and, together with Ms. Lee, answered questions.

At 5:44 p.m., the committee suspended.

At 5:50 p.m., the committee resumed.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 5 mai 2008  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 9, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Munson, Oliver, Phalen et Ringuette (6).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Goldstein (1).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

## TÉMOINS :

*Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel (par vidéoconférence) :*

Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon);

Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

*Comité d'action contre le trafic humain interne et international :*

Pierrette Boissé, membre;

Louise Dionne, membre et animatrice.

*À titre personnel :*

Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal.

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Megan Imrie, directrice, Division de politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi.

*Gendarmerie royale du Canada :*

Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Lakeman fait une déclaration puis, aidée de Mme Lee, répond aux questions.

À 17 h 44, la séance est interrompue.

À 17 h 50, la séance reprend.



Ms. Boissé and Ms. Dionne each made a statement and, together, answered questions.

At 6:33 p.m., the committee suspended.

At 6:37 p.m., the committee resumed.

Ms. Oxman-Martinez made a statement and answered questions.

At 7:06 p.m., the committee suspended.

At 7:08 p.m., the committee resumed.

Ms. Imrie and Mr. Cabana each made a statement and, together, answered questions.

At 8:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 12, 2008  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Di Nino, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver and Poy (7).

*In attendance:* Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171). (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

*Canadian Council for Refugees:*

Janet Dench, Executive Director.

*KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives:*

Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program.

*Amnesty International Canada:*

Gloria Nafziger, Refugee Coordinator;

Naomi Kikoler, Articling Student.

*Canadian Bar Association:*

David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section;

Mmes Boissé et Dionne font chacune une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 33, la séance est interrompue.

À 18 h 37, la séance reprend.

Mme Oxman-Martinez fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 06, la séance est interrompue.

À 19 h 08, la séance reprend.

Mme Imrie et M. Cabana font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 12 mai 2008  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Di Nino, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver et Poy (7).

*Également présente :* Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Conseil canadien pour les réfugiés :*

Janet Dench, directrice exécutive.

*KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice :*

Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration.

*Amnistie internationale Canada :*

Gloria Nafziger, coordonnatrice pour les réfugiés;

Naomi Kikoler, étudiante en stage.

*Association du Barreau canadien :*

David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Kerri Froc, Legal Policy Analyst.

*Barreau du Québec:*

Jacques Beauchemin, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Catherine Dagenais, Lawyer, Research and Legislation Services.

*As individuals:*

Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University;

Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa.

The chair made an opening statement.

Mr. Barahona, Ms. Dench, Ms. Nafziger and Ms. Kikoler each made a statement and, together, answered questions.

At 6:03 p.m., the committee suspended.

At 6:07 p.m., the committee resumed.

Ms. Dagenais, Ms. Froc and Mr. Matas each made a statement and, together with Mr. Goldberg and Mr. Beauchemin, answered questions.

At 7:00 p.m., the committee suspended.

At 7:05 p.m., the committee resumed.

Mr. Gallagher and Mr. Showler each made a statement and, together, answered questions.

At 8:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008  
(14)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 9:04 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Goldstein, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver and Poy (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Phalen (1).

Kerri Froc, analyste des politiques juridiques.

*Barreau du Québec :*

Jacques Beauchemin, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Catherine Dagenais, avocate, Services de recherche et de législation.

*À titre personnel :*

Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill;

Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

M. Barahona et Mmes Dench, Nafziger et Kikoler font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 3, la séance est interrompue.

À 18 h 7, la séance reprend.

Mmes Dagenais et Froc, ainsi que M. Matas, font chacun une déclaration puis, aidés de MM. Goldberg et Beauchemin, répondent aux questions.

À 19 heures, la séance est interrompue.

À 19 h 5, la séance reprend.

MM. Gallagher et Showler font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008  
(14)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 9 h 4, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Goldstein, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver et Poy (7).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Phalen (1).



*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 5, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

**WITNESSES:**

*Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division (by video conference):*

Marta Requena, Head of Division;

Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action.

The chair made an opening statement.

Ms. Requena and Mr. Gorseth made a statement and, together, answered questions.

At 10:14 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

*Le greffier suppléant du comité,*

Denis Robert

*Acting Clerk of the Committee*

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains (par vidéoconférence) :*

Marta Requena, chef de division;

Hallvard Gorseth, administrateur, Action contre la traite.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Requena et M. Gorseth font une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 10 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 5, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking, met this day at 5:09 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights. We are studying Bill S-218, an Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

We have before us by way of videoconference, from the regional area of British Columbia and Yukon, Lee Lakeman, Regional Representative, Canadian Association of Sexual Assault Centres. Can you hear me?

**Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia and Yukon), Canadian Association of Sexual Assault Centres:** Yes, we can hear you.

**The Chair:** Great; with you this evening is Alice Lee, Crisis Worker from the Vancouver Rape Relief and Women's Shelter. Is that correct?

**Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter:** Yes.

**The Chair:** Who will make an opening statement?

**Ms. Lakeman:** I will.

**The Chair:** Thank you, Ms. Lakeman. Please start.

**Ms. Lakeman:** Thank you for the invitation extended to the Canadian Association of Sexual Assault Centres. I am particularly happy to report to a human rights committee, and I want to let you know that I am thinking in terms of human rights in that our human rights legislation should always be read together with our international human rights conventions. I am thinking particularly of the 2006 report of the Secretary-General of the United Nations, *In-depth Study on All Forms of Violence Against Women*. If you have not read that report, I suggest it is important background on this bill.

Also, the report, *Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences* by Dr. Yakin Erturk, is particularly significant on this issue. I use the understanding of traffic victims that was developed in the Palermo accord and rely on that sense of all forms of threat and coercion, eliminating the question of choice or agency.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 5 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes, se réunit aujourd'hui à 17 h 9 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, soyez les bienvenus à cette séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Nous étudions le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

Nous accueillons aujourd'hui par vidéoconférence Lee Lakeman, de l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel, qui représente les régions de la Colombie-Britannique et du Yukon. M'entendez-vous?

**Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon), Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel :** Oui, nous vous entendons.

**La présidente :** C'est bien. Vous êtes accompagnée ce soir d'Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence auprès du Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, n'est-ce pas?

**Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter :** C'est exact.

**La présidente :** Qui fera les remarques liminaires?

**Mme Lakeman :** Ce sera moi.

**La présidente :** Merci, madame Lakeman. Vous avez la parole.

**Mme Lakeman :** Merci d'avoir invité l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel à venir comparaître devant vous. Je suis particulièrement heureuse de m'adresser à un comité sur les droits de la personne. J'ai toujours cru que nos lois en matière de droits de la personne doivent être interprétées au regard des conventions internationales sur les droits de la personne que nous avons signées. Je songe plus particulièrement au rapport de 2006 du secrétaire général des Nations Unies, qui s'intitule *Étude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*. Si vous ne l'avez pas encore lu, je vous recommande de le faire, car il sert de contexte au projet de loi.

**Le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences**, de Mme Yakin Erturk, est aussi très pertinent. J'emploie la définition de victimes de traite qui figure au protocole de Palerme et selon laquelle est victime de traite toute personne faisant l'objet de menaces et de contraintes et qui n'a pas de libre arbitre.



With those three things in mind, I have five points to make from the point of view of the Canadian Association of Sexual Assault Centres. I will proceed through them one at a time.

We have been dealing with victims of trafficking, particularly in Vancouver, but not only in Vancouver. That is why I brought a representative from a local membership group. In Vancouver, we deal not only with the international trafficking in people particularly from Asia, but also with Aboriginal women under forced migration from the North.

Victims of sexist violence, including women trafficked internationally, need a full range of supports, whether domestic or international victims. We have been particularly unhappy that the temporary residence permits, TRP, provided no income in the emergency situation in which women find themselves once trafficked into the country. Victims need income, both in the emergency form and also in job access. The improvement in the recommendations on access to jobs is helpful, but the emergency situation is not fully addressed, I would say.

On matters of equality, as trafficking is, we also say that women need advocacy of all kinds, including legal representation and translation, but also access to non-governmental groups, NGOs, that can advocate on their behalf. Of course, we must sustain those groups for them to be available. Health care is an issue, and the confidentiality of health records is an issue.

Our second point is that it is important that victims not be blackmailed into testifying or reporting. I understand the difficulty in this situation, but it is a difficulty that applies to violence against women in all its forms, both domestic and international. We need to face the fact that women who report to authorities within Canada have a great deal of difficulty in that chances of violence go up if they leave abusive husbands, for instance, and that situation is even worse in the case of the traffic victim. It is unwise for women to rely on authorities that do not respond to their particular information, and we do not respond well enough yet to their particular information to blackmail women. That is our big concern with this legislation. Many women who report to authorities on violence against women are unhappy with the outcome. Within Canada, only 30 per cent of the women who have great need of police call police because they are not comfortable and safe in doing so. The recent deaths in B.C. are a vivid reminder of that situation.

In any case of violence against women, it is not safe to overrule the judgment of the woman involved, and we are particularly aware of that situation in trafficking cases. She must be able to make some safety decisions on her own, and we must be willing to protect her in spite of whatever decision she makes. Blackmail is a serious matter in the question of the TRP and the extensions of the TRP. We are currently unhappy that the Canada Border Services Agency, CBSA, or the RCMP would make the decision

Cela dit, je compte évoquer cinq points au nom de l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel. Je les aborderai un à un.

Nous travaillons avec des victimes de traite, surtout à Vancouver, mais pas seulement à cet endroit. C'est pour cette raison que je me suis fait accompagner d'une représentante d'une association locale. À Vancouver, il y a traite internationale de personnes provenant d'Asie, mais aussi de femmes autochtones que l'on a forcées à quitter le Grand Nord.

Les victimes de violence sexiste, y compris les femmes faisant l'objet de la traite transfrontalière, ont besoin de beaucoup de soutien, qu'elles soient canadiennes ou non. Nous déplorons que le permis de séjour temporaire qu'on accorde aux femmes se trouvant dans une situation d'urgence ne leur permette pas d'avoir un revenu. Ces victimes ont besoin d'un revenu, un revenu d'urgence, mais aussi un revenu d'emploi. Le projet de loi propose des améliorations à l'accès à l'emploi, ce qui est utile, mais cela ne règle pas entièrement le problème du revenu dont ont besoin les victimes en situation d'urgence.

S'agissant d'égalité, puisque la traite des personnes relève de l'égalité, les femmes ont besoin qu'on défende leurs droits. Il leur faut les services d'avocats et d'interprètes, mais aussi l'accès à des organismes non gouvernementaux qui peuvent défendre leurs droits. Ces ONG ont besoin de fonds pour dispenser des services. De plus, les soins de santé restent un enjeu, tout comme la confidentialité des dossiers médicaux.

Deuxièmement, il est important qu'on n'exerce pas de chantage à l'endroit des victimes pour obtenir une dénonciation ou un témoignage. Je sais que ces situations sont difficiles, mais c'est une difficulté qui s'applique à la violence contre les femmes sous toutes ses formes, que ce soit au pays ou à l'étranger. Nous devons reconnaître que les femmes qui signalent aux autorités qu'elles sont victimes de violence au Canada trouvent cela très difficile, car la violence qu'elles subissent risque de s'aggraver si elles quittent un mari qui les maltraite, par exemple, ou si elles sont victimes de traite. Il est mal avisé pour les femmes de compter sur les autorités qui ne donnent pas suite aux informations qu'elles leur donnent. Nous n'en faisons pas encore assez pour pouvoir nous permettre d'aller jusqu'à exercer du chantage sur elles. C'est l'aspect du projet de loi qui nous préoccupe le plus. Il y a des femmes qui signalent des actes de violence à l'endroit de femmes qui sont insatisfaites du résultat. Au Canada, seulement 30 p. 100 des femmes qui ont besoin de l'intervention de la police la demandent. Les autres ne se sentent pas suffisamment en confiance ou en sécurité pour faire appel à la police. Les décès survenus récemment en Colombie-Britannique nous le rappellent malheureusement trop bien.

S'agissant de violence contre les femmes, on ne devrait pas faire fi du jugement des victimes, surtout dans les cas de traite. Ces femmes doivent être en mesure de prendre certaines décisions relatives à leur sécurité, et nous devons accepter de les protéger, quelles que soient les décisions qu'elles prennent. L'octroi du permis de séjour temporaire ou sa prolongation sert trop souvent à faire chanter les victimes. Nous déplorons le fait que la loi actuelle accorde à l'Agence des services frontaliers du Canada,

on the extension in the current legislation. Since we agree that these matters are ones of human rights, it seems to me that we could have a better process than that one.

The third issue is that victims need routes to citizenship, both legal and social routes, and nothing in this legislation provides for that at the moment. I remind you that the very notion of human rights was developed after the Second World War when people were desperate to have some understanding that human rights were being tied to nation states and that increasing numbers of people were paperless. I suggest that in Canada we see increasingly large, forced migrations of people without papers. We are concerned that once women are inside Canadian borders, however that happens, and they are there as trafficked victims, it is important that there is some route to permanent citizenship, which we do not see here yet.

Our fourth point is that the question of trafficking is a matter of human rights, and those rights are indivisible by definition of the UN and should be available to all humans, regardless of their home country. Also, civil, political, social and economic rights all must be considered. In that situation, we need to think carefully about this bill within our immigration policy and relate it to our third-world aid as well as to our interest in security and border integrity. Since we see the issue as a matter of human rights within the country as well as within the world, the question of our own welfare rights and our equality agenda within the country must be taken into account when examining this bill. It is a problem that women cannot access welfare simply or evenly throughout the country, nor are we performing well on our equality agenda across the country. Those things must be taken into account if we mean to deal with trafficking.

I am prepared to leave it there and take your questions.

**The Chair:** Thank you, and I am sure there will be questions. As I understand it, Ms. Lee, you are here not to make a separate presentation but to assist in any questions that may be asked.

**Ms. Lee:** That is right.

**Senator Munson:** I want more specifics of the trafficking of Aboriginal persons and what route that trafficking takes. How many people do you think are involved? What is at play there? How serious is that situation?

**Ms. Lakeman:** I remind you that I am talking about the Palermo accord and that definition of trafficking in which it is understood that people who must migrate for what they need to eat or to function are considered trafficked. Vancouver has a large population of women in the Downtown Eastside who are essentially escaping inhospitable situations where they cannot make a future and they cannot survive. The young are trafficked down the highways by truckers, and women come into the cities looking for work or an opportunity of some kind to make their way. It is a large population. I cannot give you numbers, but it is certainly visible. What becomes of

l'ASFC, ou à la GRC le pouvoir d'accorder ou de prolonger un permis de séjour temporaire. Comme nous convenons tous que ces cas relèvent des droits de la personne, nous devrions établir un meilleur processus.

Troisièmement, il faut prévoir pour ces victimes des voies juridiques et sociales qui mènent à l'obtention de la citoyenneté, ce que la loi ne fait pas à l'heure actuelle. Je vous rappelle que le concept des droits de la personne a pris naissance après la Deuxième Guerre mondiale, époque marquée par le désespoir où l'on a compris que les droits de la personne étaient liés aux États et qu'un grand nombre de gens étaient sans papiers. Actuellement, au Canada, il y a une hausse des migrations forcées de gens sans papiers. Les victimes de traite, une fois au Canada, devraient disposer de moyens d'obtenir la citoyenneté, ce qui n'est pas encore le cas.

Quatrièmement, la traite des personnes est un enjeu qui relève des droits de la personne, et ces droits sont indivisibles selon la définition de l'ONU. De plus, tous jouissent de ces droits, quel que soit leur pays d'origine. Tous les droits, civiques, politiques, sociaux et économiques, doivent être pris en compte. Nous devons donc examiner attentivement ce projet de loi dans le contexte de notre politique d'immigration, de l'aide que nous accordons au tiers-monde, de la sécurité du pays et de l'intégrité des frontières. Étant donné qu'il s'agit d'un enjeu qui relève des droits de la personne autant au pays qu'ailleurs dans le monde, il faut tenir compte du droit à l'aide sociale et à l'égalité au pays même lors de l'examen du projet de loi. L'accès des femmes à l'aide sociale n'est ni simple ni uniforme à l'échelle du pays. L'égalité entre les sexes n'est pas la même non plus partout au pays. Il faut prendre en compte ces facteurs si on veut véritablement lutter contre la traite des personnes.

Je m'arrête ici pour répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci. Je suis certaine que l'on vous posera beaucoup de questions. Si j'ai bien compris, madame Lee, vous n'allez pas nous faire un exposé distinct. Vous êtes ici pour aider à répondre aux questions.

**Mme Lee :** C'est exact.

**Le sénateur Munson :** J'aimerais avoir plus de détails sur le trafic des Autochtones. Quelles en sont les tendances? Cela implique combien de personnes? Quels sont les enjeux? Quelle est la gravité du problème?

**Mme Lakeman :** Je tiens à vous rappeler que je m'appuie sur la définition de la traite des personnes qui figure dans l'accord de Palermo. Les gens qui doivent migrer afin de pouvoir s'alimenter ou vivre sont considérés comme des victimes de la traite. À Vancouver, dans le Downtown Eastside, on trouve bon nombre de femmes qui cherchent à fuir des situations difficiles dans lesquelles elles n'ont pas d'avenir et ne peuvent survivre. Les jeunes qui font l'objet de traite sont transportés par des camionneurs sur les autoroutes. Les femmes arrivent dans les villes pour trouver du travail et essayer de gagner leur vie. Il y a beaucoup de personnes qui sont victimes de traite. Je ne peux



a number of women trafficked into the sex trade in the Downtown Eastside is what I was referring to.

**Senator Munson:** Do you know what the organizations are or who is doing this in a generic way? Who are these organizations that are trafficking these women?

**Ms. Lakeman:** I would say when we do not settle land claims and make it possible for people to live in their homelands, whether it is the Philippines or northern B.C., we are playing a part in that trafficking. Women are lured into the city and they are also pushed into the city by the unsustainable situation they are in.

**Senator Munson:** Can you give us an example of what happens with that person once that person feels trapped and cannot get out?

**Ms. Lakeman:** It is common that a woman of 15, 16 or 17 comes to Vancouver looking for a job or an education opportunity, or following an older man who invites her to the city. She is easily addicted at that age to street drugs or to the lure of the city, and then is quickly processed into street prostitution. Once she is there, drugs are required to sustain prostitution, or once she is hooked, prostitution becomes necessary to sustain the drug addiction. In both cases, she is trapped in the street trade and in drug addiction, and she is away from her family and supports.

**Senator Munson:** Do you know of any incidents of moving beyond our borders for these Aboriginal women who are trapped?

**Ms. Lakeman:** Yes, I know of several anecdotal stories, and I know of a circuit between here, Calgary and Seattle. I certainly know that women are traded down the coast.

**Senator Munson:** Thank you.

**Senator Ringuette:** This information is interesting. I am uneasy with what you have said about this trading that you are aware of.

You mentioned in your comments at the start that there is a need for legal and social routes to citizenship. I understand that need is not applicable, per se, to our Aboriginal women. I can understand paperless people. That is one of the things of which they must be afraid. If they manage to escape the traffickers' hands, they have no ID; nothing at all.

How do you deal with that problem currently?

**Ms. Lakeman:** I have only sad stories to tell you. In particular, a Japanese woman comes to mind. Her situation was told to us by a neighbour who was aware that there were a number of girls in a house. They were referred to as students. Later, it became clear that they were not students; they were being trafficked. The woman in the house was of grave concern to both the young women trafficked and the neighbours. A neighbour called us to say this woman was being beaten and held against her will and asked if we could assist. We did, in fact, call the police. We did deal with border guards. We did deal with the RCMP. This woman's child was taken into care. When the police went to

vous fournir de chiffres, mais leur présence est visible. Il y a beaucoup de femmes dans le Downtown Eastside qui font l'objet de traite à des fins d'exploitation sexuelle.

**Le sénateur Munson :** Connaissez-vous les organisations qui se livrent à la traite des femmes? Qui sont-elles?

**Mme Lakeman :** Je vous dirais que, lorsqu'on ne règle pas des revendications territoriales en suspens et qu'on ne permet pas aux gens de vivre chez eux, qu'il s'agisse des Philippines ou du Nord de la Colombie-Britannique, nous contribuons au trafic des personnes. Les femmes se laissent attirer par les villes. Elles y vont également parce que leurs conditions de vie sont invivables.

**Le sénateur Munson :** Pouvez-vous nous fournir un exemple de ce qui se passe lorsqu'une personne victime de la traite se sent coincée et ne peut se sortir de son piège?

**Mme Lakeman :** Il arrive souvent qu'une femme âgée de 15, 16 ou 17 ans arrive à Vancouver pour se trouver un emploi ou pour étudier, ou encore parce qu'elle accompagne un homme plus âgé qui l'invite à venir vivre au centre-ville. À cet âge-là, la femme est facilement attirée par les drogues de la rue ou la ville, et elle est rapidement menée à se prostituer. Une fois qu'elle se trouve dans cette situation, elle a besoin soit de drogues pour pouvoir continuer à se prostituer, soit de se prostituer afin de pouvoir continuer à alimenter sa toxicomanie. Dans les deux cas, elle est prisonnière de la prostitution et de la toxicomanie. De plus, elle est éloignée de sa famille et de son cercle de soutien.

**Le sénateur Munson :** Savez-vous si des femmes autochtones canadiennes sont victimes de la traite à l'extérieur du pays?

**Mme Lakeman :** Oui. On m'a raconté plusieurs histoires à ce sujet. Je sais qu'il existe un réseau entre Ottawa, Calgary et Seattle. Je sais que les femmes sont victimes de traite sur la côte.

**Le sénateur Munson :** Merci.

**Le sénateur Ringuette :** Vos renseignements sont fort intéressants. Je suis très mal à l'aise avec cette idée de trafic des personnes.

Vous avez dit qu'il faudrait établir des recours juridiques et sociaux pour l'obtention de la citoyenneté. Cela ne s'applique pas aux femmes autochtones. Mais cela peut s'appliquer aux gens sans papiers. Ils doivent particulièrement craindre cette situation. En effet, s'ils arrivent à fuir les trafiquants de personnes, ils sont quand même sans pièces d'identité, sans rien du tout.

Comment faites-vous face à ce problème?

**Mme Lakeman :** Je n'ai que de tristes histoires à vous raconter. Je songe notamment au cas d'une femme japonaise. Un voisin nous a raconté qu'il y avait plusieurs filles qui habitaient dans une maison. On lui avait dit qu'elles étaient des étudiantes. Un peu plus tard, il a appris que ce n'était pas le cas : elles faisaient l'objet de traite. La femme en question préoccupait beaucoup les voisins et les autres jeunes victimes. Un voisin nous a appelés pour nous dire que cette femme était battue et détenue contre son gré. Il nous a demandé de l'aider. Nous avons appelé la police. Nous avons appelé les agents frontaliers. Nous avons communiqué avec la GRC. Les services sociaux ont pris l'enfant en charge. Quand la

the house, their response was to say, she is here illegally. They apprehended her child and put her child in care while the legal situation was resolved. Once that woman managed to free herself from the hands of the border guards, free herself from detention, her next concern was her child.

By the time we helped her out of detention and had her child returned to her, you can imagine that she had absolutely no trust in the authorities in Canada. In the end, she was deported, although she clearly was a trafficked woman. She left the country, but we knew that she was making contact with the man who had entrapped her because she had no other way of making her way financially with her child, and no one else had demonstrated any reason for her to trust them.

I have many sad stories on this question and no good ones yet.

**Senator Ringuette:** Thank you.

**The Chair:** I wish to pick up on that point.

From your perspective, how does one identify the person who is trafficked, as opposed to someone who wished to come to Canada and could not make it through the normal channels?

As I have come to understand it, I think there are three categories. First, the innocent person who wants to make a better life does not know what they are getting into and believes whatever story they are given about coming to Canada. They are totally unaware that they are being trafficked. They are totally unaware of what is happening until they hit the border, or later sometimes. Then, there is someone who comes to Canada illegally because it is the best hope they have, and so on. Finally, there is the person who comes in who is being either threatened or intimidated. There may be more other categories.

How does one go about assessing, first, in what category this person is in so that you can help them and, I hope, help the Canadian authorities understand the situation better? Am I making myself clear?

**Ms. Lakeman:** Very clear.

I am in the fortunate position of not having your job and not being a police officer. I am not so sure these categories are the right ones at all. My first question is this: Is this person desperate, and if so, what has made them desperate? That, for me, is an important human rights question and I think that concern should be the primary one, you will forgive me, of the committee.

I am concerned with what drove this person into the situation of being trafficked, and what is our human responsibility to people who are so desperate that they will board rusty boats and cross the Pacific; or climb into a truck with an unknown stranger and come down the highway, in spite of the murders on the Highway of Tears; or leave a reserve, where they know every single person and come to a city where they have no source of income, no protection and no well-being, knowing the racism and poverty they will face.

police s'est rendue sur les lieux, elle a appris que la femme était entrée au Canada de manière illégale. Ils ont pris son enfant en attendant que l'on règle sa situation juridique. Une fois que les agents frontaliers l'ont laissée partir, qu'elle a retrouvé sa liberté, elle a cherché à récupérer son enfant.

Nous l'avons aidée à obtenir sa liberté et à ravoir son enfant, mais vous comprendrez qu'elle n'avait absolument plus confiance dans les autorités canadiennes. Au bout du compte, elle a été expulsée, même s'il est clair qu'elle était une femme victime de traite des personnes. Elle a quitté le pays, mais nous savions qu'elle avait repris contact avec l'homme qui l'avait piégée, parce qu'elle n'avait pas d'autre façon de faire vivre son enfant et que personne d'autre ne s'était montré digne de sa confiance.

Je connais beaucoup d'histoires tristes dans ce domaine, et aucune qui soit réjouissante.

**Le sénateur Ringuette :** Merci.

**La présidente :** J'aimerais poser une question complémentaire.

D'après vous, comment distinguer entre les personnes victimes de la traite et celles qui veulent venir au Canada, mais qui n'arrivent pas à passer par les voies régulières?

Si j'ai bien compris, il y a trois catégories de personnes. Premièrement, il y a les innocents qui veulent améliorer leur sort sans savoir dans quoi ils s'embarquent, et qui croient tout ce qu'on leur dit au sujet de la vie au Canada. Ils ne savent pas du tout qu'ils sont victimes de traite. Ils n'en savent rien jusqu'à ce qu'ils arrivent à la frontière, parfois même plus tard. Deuxièmement, il y a ceux qui viennent au Canada illégalement, parce que c'est le seul espoir qu'ils ont. Enfin, il y a ceux qui arrivent sans avoir été menacés ou intimidés. Il y a peut-être beaucoup d'autres catégories.

Comment peut-on classer une personne dans l'une ou l'autre des catégories, de façon à les aider, et aussi de manière que les autorités canadiennes comprennent mieux la situation? Me suis-je exprimée clairement?

**Mme Lakeman :** Tout à fait.

Heureusement, je ne suis pas à votre place et je ne suis pas non plus policière. Je ne sais pas vraiment si ces catégories sont les bonnes. Voici la question que je me pose en premier : cette personne est-elle désespérée et, si c'est le cas, pour quelle raison? Pour moi, c'est une question importante du point de vue des droits de la personne et je pense que ce souci doit, pour le comité, primer sur tout le reste, si vous me permettez de le dire.

Je veux savoir ce qui a mené cette personne à s'exposer à la traite des personnes. Quelle est notre responsabilité humaine devant ces personnes si désespérées qu'elles s'embarquent dans des rafiots rouillés pour traverser le Pacifique, qu'elles montent dans un camion avec un étranger pour emprunter la route des pleurs, malgré les meurtres commis le long de celle-ci, qu'elles quittent la réserve où elles connaissent tout le monde pour aller dans une ville où elles n'ont aucune source de revenu, personne pour les protéger et veiller à leur bien-être, en sachant le racisme et la pauvreté auxquels elles s'exposent.



It seems to me the question of their desperation is our human rights question. I do not think rich, comfortable people are our problem here. I think the problem is that a lot of desperate people at the moment, increasing numbers of desperate people, are being trafficked in the sense of the Palermo accord in that they are pushed, forced, threatened or coerced or, for their mere survival, must migrate. I am concerned about those people.

If we start looking for who is not desperate, and make them play by the rules, that group would seem to be a much smaller one.

**The Chair:** I think you are coming at it from the area that I am not. As a society — because we put the provisions in the Criminal Code — we are trying to stop the traffickers; that is, those people who prey on the desperate people. Criminal law does not seem to be a fully useful tool, at least to this extent, because we cannot prosecute the traffickers unless we have evidence. Usually, the best source for evidence is from the person who was trafficked.

As I understand the motive behind Bill S-218 and the supporting issues that the government is dealing with now by regulation, it is how to help the distressed person and how to separate that person from the trafficker. If we do not attack the trafficker, will there be more traffickers in this world? That is, more people will traffic in human beings. We are told it is more profitable to traffic in human beings than it is in drugs and other issues.

How do we deal with that issue? How do we assist the victim in that situation?

**Ms. Lakeman:** I completely agree with what you are saying. I think it cannot be simply a matter of criminal law. It must be a matter of human rights law, and human rights law, by definition, takes into account civil liberties, economic rights and social rights. For me, the starting point is that Canada must be seen to be willing to err on the side of the positive treatment of the women and children who are trafficked. I know that men are trafficked as well, particularly for other forms of labour, but increasingly women and children are trafficked for sexual purposes. We must apply the lessons of women trying to use the criminal justice system within Canada on matters of violence against women.

You are right; the record is not great. We need to ensure that the basic needs of the women and children involved are primary and that we do not blackmail them or attempt to blackmail them into testimony. That approach does not work. That is the big argument why not to do it. This bill is still stingy in terms of taking care of the women and children trafficked. It does not err on their side. It is not in any way generous to them yet. I think we need a reputation that we will treat traffic victims well. If we build that reputation, we will be much more likely to have women come forward

Il me semble que leur désespoir est une question de droits de la personne. Je ne crois pas que nous devions nous préoccuper de ceux qui sont riches et aisés. Le problème, selon moi, c'est qu'il y a actuellement beaucoup de gens désespérés, et ils sont de plus en plus nombreux, à faire l'objet de la traite des personnes au sens de l'accord de Palermo : ils sont poussés, forcés, menacés ou contraints à immigrer, pour leur propre survie. Ce sont les gens dont je me soucie.

Lorsqu'on commence à faire le compte de ceux qui ne sont pas désespérés, en leur demandant de respecter les règles, on constate que ce groupe est plus restreint.

**La présidente :** Je pense que vous voyez les choses d'un autre œil que moi. Comme société, en intégrant des dispositions au Code criminel, nous voulons contrer les trafiquants, ceux qui exploitent le désespoir de ces personnes. Il semble que le droit criminel ne soit pas un outil vraiment efficace, du moins pour ce problème, puisque nous ne pouvons poursuivre les trafiquants si nous n'avons pas de preuve. Or, les meilleures preuves sont fournies par les victimes de la traite des personnes.

Je comprends la raison d'être du projet de loi S-218 et je comprends aussi que le gouvernement cherche, par voie réglementaire, à venir en aide aux personnes en détresse qui doivent être protégées des trafiquants. Le nombre de trafiquants dans le monde va-t-il augmenter si l'on ne prend pas des mesures pour lutter contre eux? La traite des personnes va-t-elle prendre plus d'ampleur? D'après les renseignements dont nous disposons, la traite des personnes serait plus payante que le trafic de drogues et autres activités criminelles.

Comment lutter contre ce fléau? Comment pouvons-nous aider les victimes?

**Mme Lakeman :** Je suis tout à fait d'accord avec vous. On ne peut pas simplement s'en remettre au droit criminel. C'est une question qui relève du droit relatif aux droits de la personne qui, par définition, englobe les libertés civiles, les droits économiques et les droits sociaux. À mon avis, le Canada doit d'abord être prêt à prendre des mesures qui privilégient la protection des femmes et des enfants qui sont victimes de traite. Je sais que les hommes sont aussi victimes de traite, particulièrement dans d'autres formes de travail forcé, mais la traite des femmes et des enfants vise de plus en plus des fins sexuelles. Nous devons nous inspirer de la façon dont le système de justice criminelle au Canada cherche à venir en aide aux femmes qui sont victimes de violence.

Vous avez raison. Notre bilan dans ce domaine n'est pas très reluisant. Nous devons accorder la primauté aux besoins fondamentaux des femmes et des enfants. Nous ne devons pas les soumettre à un chantage pour les amener à témoigner devant les tribunaux. Ce n'est pas la bonne approche. Voilà pourquoi il faut éviter de procéder de cette façon. Le projet de loi ne va pas assez loin pour protéger les femmes et les enfants qui sont victimes de cette activité criminelle. Il ne penche pas en leur faveur. Il n'est nullement généreux à leur endroit. Le Canada doit avoir la réputation d'être un pays qui vient en aide aux victimes de la traite

voluntarily to testify against traffickers. A mean-spirited attempt to blackmail them does not work.

**The Chair:** This debate is similar to one we had on family violence cases. When I started practising law, there were few charges for assault in a domestic violence case. The cry for help comes and then the police or the prosecutor lays the charges.

The victim is then put in that impossible situation of having to testify. Therefore, we started looking at other means and methods, which does not protect the victims of violence if they are still with the abuser. We are caught in this catch-22: It is hard to separate the abuser from the abused. I think we are doing a better job than we used to in that field, but we do not the right mix yet.

With regards to trafficking, do you believe that we can give a measure of comfort to a woman who comes forward and testifies against an international trafficker, let us say, who may threaten her family back home in the country of origin; who may threaten her; and who has had such control over her to bring her to Canada? Do you believe these people will testify voluntarily? What kinds of support systems do you envision putting in place that we do not have now?

**Ms. Lakeman:** Yes, I do envision it. I hope to be part of the supports we are offering to women and children. I was part of one of the first transition houses in Canada so I share your history with family violence.

I would, in fact, challenge your message. The evidence is that battered wives seek help more often and more effectively than most other victims of crime. They will keep up trying to find help until they find it. I suggest exactly the same thing happens with trafficked victims.

Ms. Lee can talk about the subject in greater detail but, in Vancouver, we were dealing with Fujian women who came on rusty ships and were dumped off the coast. We have dealt with many other trafficked peoples from other parts of the world. It seems to us to be the same as dealing with any other form of violence against women.

We can separate the attacker, but it must be by starting with the basic needs of the women and children trafficked. The agency has already been stolen from them by their abusers. The first important act in working with women who have been violated is to restore to them the agency over their own decisions.

I think that is part of what we need to do with trafficking. We can build a reputation for treating people well and for protecting their motherhood and their ability to protect their own children. If we do that, we will be told the truth by women who want a better future.

des personnes. S'il arrive à se doter d'une telle réputation, les femmes seront beaucoup plus prêtes à témoigner contre ceux qui s'adonnent à la traite des personnes. Ce n'est pas en les soumettant à un chantage qu'on les encouragera à le faire.

**La présidente :** Le débat ressemble à celui que nous avons eu sur les cas de violence familiale. Lorsque j'ai commencé à exercer le droit, peu de femmes portaient des accusations en cas de violence conjugale. C'est lorsque les femmes demandent de l'aide que la police ou la poursuite peut porter des accusations.

La victime se retrouve ensuite dans la situation impossible de devoir témoigner contre son agresseur. Nous avons donc commencé à recourir à d'autres moyens et méthodes qui ne protègent cependant pas les victimes de violence contre leur agresseur. Nous faisons face à une impasse : comment protéger la victime de l'agresseur? Je pense que nous avons fait des progrès, mais il nous reste encore beaucoup de chemin à faire.

En ce qui touche la traite des personnes, pensez-vous que nous pouvons protéger une femme qui serait prête à témoigner contre un trafiquant international qui la menace elle-même ou sa famille dans son pays d'origine? Pensez-vous qu'une femme dans cette situation serait prête à témoigner volontairement contre son agresseur? Quels systèmes de soutien envisagez-vous de mettre en place à l'intention de ces personnes?

**Mme Lakeman :** J'envisage effectivement la mise en place de tels systèmes. J'espère pouvoir accorder du soutien aux femmes et aux enfants victimes de la traite des personnes. J'ai travaillé dans l'une des premières maisons de transition au Canada. Comme vous, j'ai une certaine expérience de la violence familiale.

Enfin, je ne suis pas d'accord avec ce que vous venez de dire. Les femmes victimes de violence conjugale demandent plus souvent de l'aide, et de façon plus efficace, que la plupart des autres victimes de crime. Elles vont essayer de trouver de l'aide jusqu'à ce qu'elles en trouvent. Je crois que la même chose vaut pour les victimes de la traite des personnes.

Mme Lee pourra vous donner davantage de détails à ce sujet, mais à Vancouver, nous sommes intervenus auprès de femmes du Fujian qui sont arrivées jusqu'à nos côtes dans des bateaux rouillés. Nous sommes intervenus auprès de nombreuses autres victimes de la traite des personnes provenant de diverses parties du monde. À notre avis, cette violence ressemble à toutes les autres formes de violence à l'endroit des femmes.

Nous pouvons arracher les enfants et les femmes qui sont victimes de la traite des personnes des griffes de leur agresseur, mais il faut d'abord répondre à leurs besoins fondamentaux. Ces femmes et ces enfants ne sont plus maîtres de leur destinée. La première chose à faire, c'est de leur redonner la maîtrise de leur destinée.

Voilà une des façons par lesquelles nous pouvons lutter contre la traite des personnes. Le Canada doit se bâtir une réputation de pays qui traite bien les personnes et qui aide les mères à protéger leurs propres enfants. Si nous le faisons, les femmes qui souhaitent un meilleur avenir seront prêtes à témoigner.



Not all women will tell us about each trafficker, but I think we can build a reputation and a way of working that increases the likelihood that women will use the criminal justice system.

**The Chair:** Your point is that if we provide the services, victims will then reach a point where they will be confident to come forward to testify. However, it is the “pre-testifying” that I am concerned about. The services must be in place.

**Ms. Lakeman:** Yes, we must build the services and they must be built on the basis of the human rights of the women and children trafficked, not on our needs for prosecution.

**Senator Dallaire:** How do victims arrive at your doorstep?

**Ms. Lakeman:** They come by word of mouth, mostly.

**Senator Dallaire:** Tell me a little more. How does that process work in regards to the conditions in which you ultimately find these trafficked people?

**Ms. Lakeman:** I speak for the Canadian Association of Sexual Assault Centres. We have a number of centres in every major community across the country and we have a reputation as having policy on protecting the confidentiality of women attacked. I think women pass that information on to others. Also, when we see outrages against women's human rights, we step forward. Sometimes we are identified as doing so and people know it is safe to call us.

**Senator Dallaire:** You qualified the tone of Bill S-218 as being less than sympathetic to the potential victim. The bill does indicate that it is seeking means for them to legalize their status and, ultimately, to provide them protection, health and so on.

Is there something in there that I did not catch in regards to the tone? The tone seemed to be one of — on the contrary — receiving and trying to sort out, versus one of having to prove how they landed on the beach and whether we want to throw them back in.

**Ms. Lakeman:** First, let me say it is a bit awe-striking to see your face and respond to you, speaking about people in desperation.

I do think the bill is an improvement. I do not want to be misunderstood. I also think the TRP is not, by any definition, generous. It does not supply people with income and I do not know how they are supposed to sustain themselves without it. It does not release them from the control of border guards. The border guards are the least sympathetic in this situation. I, at least, have no evidence that the border guards are being instructed in any way other than to secure deportation.

Elles ne seront évidemment pas toutes prêtes à le faire, mais je pense que nous pourrions, de cette façon, faire en sorte que davantage de femmes aient recours au système de justice criminelle.

**La présidente :** Selon vous, si nous mettons en place les services voulus, les victimes seront suffisamment rassurées pour être prêtes à témoigner. Je me préoccupe des mesures qui doivent être prises avant qu'elles ne le fassent. Les services doivent être en place.

**Mme Lakeman :** Oui, mais ces services doivent être fonction des droits de la personne des femmes et des enfants victimes de traite, et non pas de nos besoins en matière de poursuite.

**Le sénateur Dallaire :** Comment les victimes parviennent-elles jusqu'à vous?

**Mme Lakeman :** Essentiellement, parce qu'elles ont entendu parler de nous.

**Le sénateur Dallaire :** J'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet. Comment ce processus fonctionne-t-il, compte tenu des conditions dans lesquelles vous trouvez les victimes de la traite des personnes?

**Mme Lakeman :** Je parle au nom de l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel. Notre association compte un certain nombre de centres dans toutes les grandes villes du pays, et nous sommes connus pour assurer la confidentialité des renseignements qui nous sont communiqués par les femmes qui s'adressent à nous. Je crois que cette info circule parmi les femmes. Nous intervenons aussi lorsque nous sommes témoins de violations des droits de la personne des femmes. Les femmes savent donc qu'elles peuvent s'adresser à nous en toute sécurité.

**Le sénateur Dallaire :** Vous avez dit que le projet de loi S-218 n'aidait pas beaucoup les victimes potentielles de la traite des personnes. Le projet de loi vise cependant à légaliser le statut de ces personnes et ensuite à les protéger, à leur offrir les services dont elles ont besoin, notamment les services de santé.

Y a-t-il quelque chose qui m'échappe à l'égard du projet de loi? Je croyais qu'il avait pour but de mettre d'abord l'accent sur la protection des victimes de la traite des personnes, non pas sur la collecte de renseignements permettant d'établir comment elles se sont retrouvées ici et comment nous pourrions les renvoyer chez elles.

**Mme Lakeman :** Permettez-moi d'abord de dire que je suis très impressionnée de vous parler, étant donné que vous connaissez bien la situation des personnes désespérées.

Je crois que le projet de loi constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle. Je ne voudrais pas être mal comprise. Je ne pense pas qu'on puisse dire qu'il soit généreux. Il n'offre pas d'aide financière aux victimes, et je ne sais pas comment elles sont censées survivre sans cela. Il ne soustrait pas les victimes au contrôle des gardes frontaliers. Les gardes frontaliers ne sont pas très compatissants dans ce genre de situations. Rien ne me permet de dire que les gardes frontaliers ont pour consigne de ne pas simplement chercher à expulser ces personnes du pays.

I am concerned that no mechanism is built into the act that would have us responding to the migrations of people as a human rights issue, not as an issue of policing our borders.

Also, the RCMP is urgent to obtain convictions on the criminal cases. Their interest is in securing these people as witnesses in a criminal case, whereas my interest is in the human rights of the people forced into migration.

Those things worry me. I see the bill as an improvement. I think it is still kind of cheap.

**Senator Dallaire:** Recognizing the scenario, I think you are absolutely right in the comment on desperation. People, for a variety of reasons, are desperate and find themselves somewhere else. In that sort of scenario, one must demonstrate a human dimension to their condition and then try to dissect the history of it and go on.

Do you see that the bill also tries to sort out the hand-over of these people? I do not say this in a paternalistic way. I mean in the processes of legalizing their presence, the bill does not cover enough. They are handed over from one agency to another — to a social agency, to a federally-funded social agency and so on — to sustain them for that 180 days.

I have the feeling the bill wants to accomplish that, but you want it to be much more specific. Is that correct?

**Ms. Lakeman:** Yes; we participated in a major raid in Vancouver that I think was a kind of test case on the TRP. That was some months ago; maybe a year ago now. It was clear in that case that the big talk does not work if there is no room for the NGOs to enter into a human relation with the trafficked people.

In that situation, there was clearly a turf war between border guards, local police and federal police, which meant the NGOs were blocked in their capacity to support trafficked people. We insisted in that situation that the trafficked people needed immediately to have legal representation of their own, and needed to have access to NGOs who could help them sustain life and limb. They did not have that support.

If we are seen as an adjunct of the state and put in the position of answering to, or begging, police to reach trafficked people, it does not work. In this bill, I do not see any built-in connection to settlement services, refugee agencies, or NGOs, much less to the gendered ones. In the case of sexual trafficking, gendered services are essential.

Je m'inquiète de constater que la loi ne comporte aucun mécanisme qui nous amènerait à traiter les migrations de personnes comme une question de droits de la personne plutôt que de défense des frontières.

Par ailleurs, la GRC est pressée d'obtenir des condamnations dans les affaires pénales. Sa priorité est de détenir ces personnes comme témoins dans des affaires pénales, tandis que je m'intéresse aux droits de la personne de ceux qui sont contraints à la migration.

Ces questions me préoccupent. Le projet de loi constitue une amélioration, mais qui reste insuffisante.

**Le sénateur Dallaire :** Compte tenu de l'état des choses, j'estime que votre commentaire sur le désespoir est absolument juste. Les gens sont désespérés, pour toute une gamme de raisons, et s'en vont ailleurs. Dans de telles circonstances, il faut mettre en relief la dimension humaine de leur condition, tenter d'en faire l'historique et passer à autre chose.

Admettez-vous que le projet de loi tente de mettre de l'ordre dans le processus de transfert de ces gens? Je ne le dis pas de façon paternaliste. Je pense qu'il ne va pas suffisamment loin pour légaliser leur présence. Ces personnes sont transférées d'un organisme à un autre — à un organisme social, à un organisme social financé par le gouvernement fédéral, ainsi de suite — pour subvenir à leurs besoins pendant 180 jours.

J'ai le sentiment que c'est ce que tente d'accomplir le projet de loi. Toutefois, vous souhaiteriez qu'il soit beaucoup plus précis. Est-ce exact?

**Mme Lakeman :** Oui. Nous avons participé à une importante descente à Vancouver qui était en quelque sorte une mise à l'épreuve des permis de séjour temporaires. C'était il y a quelques mois, voire un an. Dans ce cas-là, il est devenu manifeste que les belles paroles ne riment à rien si les ONG n'ont pas la possibilité de nouer des relations humaines avec les victimes de la traite de personnes.

Dans ce cas-là, il était clair qu'il y avait une lutte de pouvoir entre les agents des services frontaliers, les policiers locaux et la police fédérale, de sorte que les ONG ont été entravées dans leurs efforts d'aider les victimes de la traite de personnes. Nous avons insisté pour dire que les victimes devaient immédiatement obtenir les services d'un avocat et avoir accès aux ONG susceptibles de les aider à subvenir à leurs besoins. Elles n'ont pas eu droit à ce soutien.

Si nous sommes perçus comme des organes de l'État et que nous sommes tenus de rendre des comptes aux policiers, ou encore de les supplier pour pouvoir avoir accès aux victimes de traite, cela ne peut pas fonctionner. Je ne vois pas dans ce projet de loi de liens explicites avec les services d'établissement, les organismes d'aide aux réfugiés, les ONG, et encore moins les organismes qui interviennent auprès des hommes ou des femmes. Dans le cas de la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle, les services différenciés selon les sexes sont essentiels.



We need connection to equality-seeking women's groups and equality-aware human rights activists in this situation for it to work.

**Senator Dallaire:** In handling the cases that are not only trafficking in nature but the difficult cases you are talking about, do you know of any law enforcement agency or authority that has a training program in regards to how it works with — I like the term “NGO” — the types of scenarios we are speaking of here with regard to people in those extreme scenarios?

Do you know if those institutions create that capability within them by training their people and articulating an attitudinal position?

**Ms. Lakeman:** An office in British Columbia is trying to organize the relationship between NGOs and the authorities of the state. However, they have no money and no power. Thus far, I see it as not a productive exercise. Individuals within the RCMP and border guards have been somewhat more responsive, but there is no pressure on them yet to respond to non-governmental organizations.

It is exactly the same situation in terms of local police and local cases of violence against women in that there needs to be more honouring of the United Nations sense of relationship to NGOs. Even there it is still fragile.

When we have the UN Secretary-General saying this is the human rights issue of our time, the trafficking of people as well as violence against women, it must be fairly obvious that the groups who have developed expertise on violence against women are the equality-seeking women's groups, and there needs to be a more in-depth willingness on the part of the authorities to work collaboratively. Collaboratively does not mean us as an extension of the state; it means recognizing that we are independent and that there needs to be a back and forth; a critical liaison between us. No, there is no great training group.

**Senator Dallaire:** I do not see the bill stopping that. On the contrary, I think it opens the door with the right attitude. There is no real limitation as to how far they should go. Therefore, a minister can move extensively on this bill.

I must say, you present your case most eloquently.

**The Chair:** Thank you, Senator Dallaire, for the questions. I thank the witnesses as we have come to the end of our time.

We have received an order from the Senate for our study on trafficked persons. I do not have the time now to read out the entire order, but no doubt we will come back to you on the whole broad issue of persons being trafficked, both within Canada and without, as this study will be one of our major ones.

Thank you for providing your thoughts on this particular bill, and thank you for the work you do in Canada.

Il faut qu'il y ait un lien avec les groupes de femmes qui militent en faveur de l'égalité et les défenseurs des droits de la personne sensibles aux différences sexuelles si nous voulons que leur intervention soit efficace.

**Le sénateur Dallaire :** Existe-t-il à votre connaissance un organisme d'application de la loi ou une autre instance — j'aime bien le terme « ONG » — qui offre un programme de formation aux agents appelés à intervenir non seulement dans les cas de traite de personnes, mais aussi dans les cas difficiles dont vous avez parlé?

Savez-vous si certaines institutions offrent à leurs effectifs une formation propre à inculquer des attitudes informées?

**Mme Lakeman :** Il y a en Colombie-Britannique un bureau qui tente de structurer la relation entre les ONG et les organismes gouvernementaux. Or, il n'a ni fonds ni pouvoir. J'ai constaté que ses efforts n'ont rien donné jusqu'à maintenant. Les agents de la GRC et des services frontaliers se sont montrés quelque peu plus réceptifs, mais pour l'instant, rien ne les encourage à coopérer avec les organisations non gouvernementales.

La même situation prévaut en ce qui a trait à la relation entre les policiers locaux et les cas locaux de violence contre les femmes. Il faut respecter davantage la relation avec les ONG que recommandent les Nations Unies. Même dans ces cas-là, la relation reste fragile.

Quand le secrétaire général des Nations Unies dit que la traite des personnes et la violence contre les femmes sont les atteintes aux droits de la personne les plus répandues à notre époque, il paraît évident que les groupes qui sont spécialisés dans la lutte contre la violence faite aux femmes sont les associations féministes qui militent en faveur de l'égalité. Il faut que les autorités soient davantage disposées à coopérer avec ces groupes. Cette collaboration ne fait pas de nous des organes de l'État. Notre indépendance doit être reconnue, mais il doit y avoir une véritable coopération et un véritable lien entre nous. Et non, il n'y a pas de groupe qui offre de véritable formation.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne pense pas que le projet de loi va constituer un frein à ce genre d'initiative. Au contraire, je crois qu'il va ouvrir la porte à cela, moyennant une bonne attitude. Il n'y a pas de limites qui empêcheraient d'aller plus loin. Un ministre pourrait donc faire beaucoup avec ce projet de loi.

Je dois dire que vous présentez vos arguments très éloquentement.

**La présidente :** Merci, sénateur Dallaire, de vos questions. Je remercie les témoins, le temps dont nous disposons étant écoulé.

Le Sénat nous a chargés d'effectuer une étude sur la traite des personnes. Je n'ai pas le temps de lire au complet le mandat du comité, mais je suis convaincue que nous aurons l'occasion de nous reparler du problème que pose la traite des personnes, tant au Canada qu'à l'étranger, puisqu'il s'agit de l'une des principales études que nous réaliserons.

Merci de nous avoir fait part de vos commentaires sur ce projet de loi, et merci aussi du travail que vous faites au Canada.

**Ms. Lakeman:** Thank you very much.

**The Chair:** On the next panel, we have from the Comité d'action contre le trafic humain interne et international, Pierrette Boissé, Member; and Louise Dionne, Member and Facilitator. Welcome to the committee. Please proceed with your presentation.

[Translation]

**Louise Dionne, Member and Facilitator, Comité d'action contre le trafic humain interne et international:** Madam Chair, I will begin by presenting our organization, and then Pierrette Boissé will follow up with her comments on the bill. The Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII) was established in 2004 following a request by officials in Rome, calling on religious communities to get involved in the fight against trafficking in persons, mainly that of women and children. Following that request, a number of religious communities in the Province of Quebec banded together. To assist them, they brought together researchers, legal experts, members of the Montreal police force and community group representatives.

One of their first actions was to put together a play with the popular Parminou theatre company. The play, called *Lost in traffic*, was presented across Canada. It was written in French and then translated into English, and it won an award in France at a popular theatre festival.

We then took part in a study with the Université du Québec à Montréal on the issue of trafficking for sexual exploitation in Quebec. Following that, we helped develop awareness building sessions, which were given across Canada, and advocacy campaigns to sensitize MPs and local elected officials to the problem of trafficking. As part of those campaigns, we circulated a petition that we presented to Ms. Jennings, last year.

There have also been three public meetings to identify the needs of victims of trafficking. The first meeting in November 2006 brought together government stakeholders from the RCMP, Immigration Canada and Immigration Quebec, as well as representatives of community organizations and researchers.

A second meeting was held on March 8, 2007. A nun from Rome was invited to speak about her community's decision to provide women victims of trafficking with shelter. She shared her experience and explained how her community decided to act, which incited us to do something similar in Quebec.

And lastly, we had a public meeting with the provincial interdepartmental committee that deals with the trafficking of women in Quebec. We are still awaiting the final report that was supposed to be tabled in March.

Currently, we are continuing to deal with the issue of clients, because we believe that to combat trafficking, we also have to deal with demand. A researcher is working with us and will publish a study on that topic next fall.

**Mme Lakeman :** Merci.

**La présidente :** Nous accueillons maintenant Pierrette Boissé, membre du Comité d'action contre le trafic humain interne et international, et Louise Dionne, membre et animatrice. Bienvenue. Veuillez nous livrer votre exposé liminaire.

[Français]

**Louise Dionne, membre et animatrice, Comité d'action contre le trafic humain interne et international :** Madame la présidente, je vais présenter le CATHII dans un premier temps et Pierrette Boissé poursuivra avec nos commentaires sur le projet de loi. Le Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII) a été fondé en 2004 sur l'invitation de Rome, qui demandait aux communautés religieuses de s'impliquer vis-à-vis de la question de la traite des personnes, principalement la traite des femmes et des enfants. À la suite de cette invitation, plusieurs communautés religieuses de la province de Québec se sont réunies. Elles se sont adjoint des chercheurs, des juristes, des membres des forces policières de Montréal et des personnes des groupes communautaires.

Elles ont créé dans un premier temps une pièce de théâtre avec la troupe de théâtre populaire Parminou. La pièce *Perdue dans le trafic* a été diffusée à travers le Canada. Elle a été écrite en français puis traduite en anglais, et a remporté un prix en France lors d'un festival de théâtre populaire.

Nous avons ensuite participé à une recherche sur la traite sexuelle au Québec avec l'Université du Québec à Montréal. Suite à cela, nous avons mis en place des séances de sensibilisation que nous avons présentées à travers le Canada, suivies de campagnes de plaidoyer afin de sensibiliser les députés et les élus locaux à la question de la traite. Dans le cadre de ces campagnes, nous avons fait circuler une pétition que nous avons déposée auprès de Mme Jennings, l'année dernière.

Il y a eu aussi trois rencontres publiques afin de cibler les besoins des victimes de la traite. Une première rencontre en novembre 2006 a permis de réunir dans une même salle les intervenants gouvernementaux de la GRC, d'Immigration Canada et Immigration Québec et d'organisations communautaires et de chercheurs.

Cela a été suivi d'une autre rencontre, le 8 mars 2007, avec une religieuse de Rome dont la communauté avait décidé d'accueillir des femmes victimes de la traite. Elle est venue partager son expérience et expliquer comment sa communauté a décidé d'intervenir, ce qui nous a donné l'envie de faire la même chose au Québec.

Troisièmement, nous avons eu une rencontre publique avec le comité interministériel provincial qui s'intéresse à la question de la traite des femmes au Québec. Nous attendons toujours le rapport final qui devait être déposé en mars dernier.

Actuellement, nous poursuivons nos actions sur la question des clients, parce que nous croyons que pour intervenir sur la traite, il faut aussi traiter la demande. Une chercheuse collabore avec nous et publiera, l'automne prochain, une recherche sur ce sujet.



The CATHII is committee to abolition. In our view, we have to deal with the issue of prostitution if we are to successfully combat the trafficking of victims. I think that Pierrette Boissé can talk to you further about our demands and make additional comments.

**Pierrette Boissé, Member, Comité d'action contre le trafic humain interne et international:** Madam Chair, I will speak as faithfully as possible on behalf of the committee I represent. I work with a CATHII subcommittee, in addition to working with the entire group. The committee has examined international conventions and compared what the protocols, and in particular the Palermo protocol, called on countries to do, as well as what was contained in Canadian legislation. As you know, after Canada signed the Palermo protocol, it took a while before the enabling legislation was drafted. That is but the beginning, but it is not enough, and that is your belief as well, obviously, since we are discussing Bill C-218.

I will point out the things I agree with and, at the same time, share with you my concerns and make comments, if I may.

First of all, I agree that the 180-day period in question for victims of trafficking should be extended to three years, what in the bill is called "permanent resident status." My understanding is that one of the bill's objectives is to provide victims of trafficking with statutory guarantees, not administrative measures. I have been concerned with this issue for quite some time, because I have been hearing about trafficking for over four years, and I am told — and I am quoting people who have been in contact with victims of trafficking — that it can take a long time before a person is rehabilitated, depending on their circumstances, and if we impose a timeframe as short as 180 days, which is still better than what has been available until now, that might not achieve the intended objective.

In that sense, and after having requested the opinions of a number of people from outside the committee, we, the members of the international conventions subcommittee, think that the expression "an officer may issue a victim protection permit" does not go far enough. That has to become statutory. Allow me to stress that point.

I have read your latest work — Internet is such a wonderful learning tool — and I know that that question was debated and that people were very concerned about ensuring a certain freedom and flexibility. I believe that if we have to choose between two good things, we should choose what is best for the victims, and the three-year permit, which would lead to permanent resident status, appears to be the best solution.

The second thing I would like to mention is that there an urgent need for such a hotline, which should not be administered by the RCMP. I have the utmost respect — as you know, the RCMP has gotten bad press recently — for people working in that area, people whom I have met in Montreal and Vancouver

Le CATHII a une position abolitionniste. Pour nous, intervenir sur la traite des victimes c'est aussi s'attaquer à la question de la prostitution. Je pense que Pierrette Boissé pourra vous parler davantage de nos revendications et de nos commentaires.

**Pierrette Boissé, membre, Comité d'action contre le trafic humain interne et international:** Madame la présidente, je parlerai d'une façon aussi fidèle que possible au nom du comité que je représente. Je travaille avec un sous-comité de CATHII, en plus de travailler avec tout le groupe. Ce comité s'est intéressé aux conventions internationales et a comparé ce que les protocoles, particulièrement le protocole de Palerme, demandaient aux pays et ce que les lois canadiennes disaient. Or, vous savez comme moi que, une fois que le protocole de Palerme a été signé par le Canada, cela a pris quelque temps avant que les lois ne commencent à exister. Ce n'est que le commencement, mais ce n'est pas suffisant, et c'est ce que vous avez jugé, évidemment, puisque nous parlons du projet de loi C-218.

Je vais dire ce avec quoi je suis d'accord et, en même temps, partager avec vous mes questionnements et faire des remarques, si vous me le permettez.

Premièrement, je suis d'accord pour dire que la période de 180 jours dont on parle pour les victimes de la traite, soit étendue à trois ans, ce qu'on appelle dans le texte « le permis de résident permanent ». Je crois comprendre que le projet de loi comporte comme objectif de fournir aux victimes de la traite non pas des mesures administratives, mais des garanties qui relèvent d'une loi. Cette question me préoccupe depuis longtemps, car depuis plus de quatre ans que j'entends parler de la traite, on me dit — et je cite des personnes qui ont été en contact avec les victimes de la traite — que cela peut prendre beaucoup de temps pour qu'une personne soit réhabilitée, selon les conditions, et si on impose une limite aussi sévère que 180 jours, ce qui est quand même mieux que ce qui existait déjà, cela pourrait ne pas avoir l'effet qu'on veut.

Dans ce sens, après avoir demandé l'avis d'un nombre de personnes en dehors du comité, nous, le sous-comité des conventions internationales, pensons que, dans l'expression : « qu'un agent peut délivrer une autorisation », le terme « peut délivrer » n'est pas suffisant. Il faut que cela devienne une loi. Je veux insister là-dessus.

J'ai lu le dernier travail que vous avez fait — Internet c'est merveilleux pour apprendre des choses — et je sais que cette question a été débattue et que les gens sont très soucieux d'une certaine liberté et d'une certaine souplesse. Mon opinion sur ce point est que, entre deux bonnes choses, il me semble qu'il faut choisir la meilleure pour les victimes et que le permis de trois ans, qui mènerait à un permis permanent, semble être une meilleure solution.

La deuxième chose que je voudrais mentionner, c'est que la ligne téléphonique me paraît une urgence, et pas une ligne téléphonique qui s'adressera à la GRC. J'ai beaucoup de respect — la GRC a eu mauvaise presse récemment, comme vous le savez — pour les gens qui travaillent dans ce domaine,

and who are concerned with the welfare of victims. However, they are law enforcement officers, and I am not sure that victims would feel comfortable enough with them to talk about their problems.

In the same vein, I am concerned with the follow-up that will be done. For example, a victim will call the hotline and speak with a qualified responder. Where will she then be referred to? It seems to me that, as we consider establishing a hotline, we should also urgently think about a place and a system, which would be an emergency system, to be used by people before they are sent to a more permanent place where they can receive more adequate and prolonged care.

I know that you also have to deal with the various federal and provincial jurisdictions. I am really glad to note that victims will not be required to testify. What I am told, and here again I am referring to people who have been in contact with victims, is that, after a given period of time, once a person has had time to rehabilitate herself, once she feels that she is among people who are there to help her, she can agree to testify, as she could decide to return to her country of origin. But if she is asked to testify within a given timeframe, she might not necessarily be able to do so. It seems to me that those two issues are linked. The services provided to the victim should not be tied to her eventual testimony, that seems to be the compassionate way to go about this.

As I was thinking about all this, I told myself: they must have other means than to ask victims to testify; they must have many other means at their disposal.

I read the section in Bill C-24, an Act to amend the Criminal Code, which includes another definition of criminal organizations and according to which it would be easier to prove that persons are criminals. In a system like Canada's, proving that traffickers are criminals should not be so difficult to do, so long as you use all available means. Please forgive my naïveté.

As for the public awareness campaign referred to in Bill S-218, in order to properly reflect my colleagues' concerns, I would like to add clients to the list of people targeted by the campaign. The CATHII considers the legislation even if its members are not legal experts. We know that that has to be part of our mandate and that we have to speak with our representatives in the House of Commons and the Senate. We are also especially focused on the welfare of people and victims, these are two complementary aspects of what we do. In that sense, I would like to point out that in addition to being a member of the CATHII, I also belong to the board of directors of an international organization that is currently carrying out a campaign to put an end to the demand for trafficked persons, because we also want to implicate clients. We want to change people's mentality with regard to this issue, like what was done with the antismoking campaigns, even though the issue of trafficking is far more serious.

que j'ai rencontrés à Montréal et à Vancouver et qui sont des personnes qui veulent le bien des victimes. Mais ce sont des agents de la loi et il n'est pas certain que les victimes se sentiront à l'aise de s'adresser à elles.

Dans la même idée, je suis très préoccupée par ce qui va suivre. La victime, par exemple, appelle ce fameux numéro et une personne qualifiée lui répondra. Où va-t-elle aller? Il me semble qu'il est urgent de penser, en même temps qu'on pense à instaurer une ligne téléphonique, à un endroit et un système qui serait un système d'urgence, avant d'aller dans un endroit plus permanent où on prendra soin des personnes de façon plus adéquate et plus prolongée.

Je sais que vous avez aussi, comme moi, le problème des différents domaines de compétence et de juridiction entre le fédéral et les provinces. Je suis vraiment contente de penser que les victimes ne seront pas obligées de témoigner. Ce qu'on me dit, et là encore je fais référence à des personnes qui ont été en contact avec les victimes, c'est que, après un certain temps, quand la personne a eu le temps de se réhabiliter, quand elle sait qu'elle est parmi des gens qui lui veulent du bien, elle peut accepter de témoigner, comme elle pourrait désirer retourner dans son pays. Mais si on lui demande de le faire dans une période de temps fixe, ce ne sera pas forcément possible. Il me semble que ces deux choses sont liées. Mais que ce ne soit pas lié au témoignage de la victime, cela m'apparaît tout simplement très humain.

Pendant que je réfléchissais là-dessus, je me disais : cela ne se peut pas que le seul moyen qu'ils aient soit de demander le témoignage de la victime; il doit y avoir bien d'autres moyens qui existent.

J'ai lu l'article C-24 de la Loi modifiant le Code criminel qui apporte une autre définition des organisations criminelles et selon lequel ce serait plus facile de prouver que les personnes sont criminelles. Dans un système comme celui du Canada, prouver que les trafiquants sont des criminels ne doit pas être si difficile que cela si on veut bien se donner la peine de le faire. Excusez ma naïveté.

En ce qui concerne la campagne de sensibilisation dont il est question dans la loi S-218, pour être fidèle à ce que mes collègues ont demandé, on aimerait bien ajouter à la liste que l'on donne, à laquelle s'adresse cette campagne, la liste des clients. Le Comité d'action contre le trafic humain interne et international nous nous occupons de la loi même si nous ne sommes pas des juristes. Nous savons que nous devons nous en occuper et que nous devons en parler aux gens qui nous représentent à la Chambre des communes et au Sénat. Nous sommes aussi très axés sur le bien des personnes et des victimes, deux choses complémentaires. En ce sens, j'aimerais signaler qu'en plus de faire partie du Comité d'action contre le trafic humain interne et international, je fais aussi partie du conseil d'administration d'une organisation internationale qui lance actuellement une campagne contre la demande, car on veut que les clients soient également mis en cause. On veut changer la mentalité du monde à cet égard, un peu comme on l'a fait avec les campagnes antitabac bien que le sujet dont il est question ici soit plus sérieux.



One of the documents that I read spoke of legislation that could be similar to the refugee act. People who are victims or who claim could apply for asylum in the same way that refugees do. However, there absolutely needs to be a distinct piece of legislation for victims of human trafficking. They face different sets of circumstances, allow me to insist on that point for the love of truth and of what I believe in.

**Senator Dallaire:** Good evening ladies, I would like to welcome you to our committee. I am pleased to hear the presentation of a group from Quebec. It is such a rare occurrence. The Parliament of Canada also has the power to change things.

You are asking that the clients of people who are sexually exploited be held accountable so that they understand that they are part of the problem and, as such, part of the solution.

**Ms. Boissé:** Everyone has heard of situations in Sweden where, as opposed to Canada where it is the prostitutes who break the law, it is the clients who use the prostitutes' sexual services who are punished.

**Senator Dallaire:** That is certainly not reflected in the bill.

**Ms. Boissé:** I would not venture that far, because I am not an expert, but that is why I said that if a public awareness campaign is to be conducted, clients should also be targeted. In other words, there should be something especially intended for clients. That is not all that could be done, but it would be a first step. I am told that actions are being taken out West, I believe it is in Winnipeg, where photographs are taken of the licence plates of cars belonging to men who solicit sexual services. There are ways to deter people from such activities.

**Ms. Dionne:** In Quebec, an organization whose goal is to change people's mentality on prostitution has just received a grant from Status of Women Canada. This group of women had just made a contribution to research on sex trafficking. One of the findings was that demand is a significant factor. Even if we get involved by helping victims, this effort is useless so long as people continue paying for sexual services.

Mentalities must be changed so that those paying for sexual services can acknowledge and assume their responsibilities. Violence against women lies at the heart of the issue. Countries that have legalized prostitution have been sorry for it because of the increase in trafficking within their borders.

**Senator Dallaire:** The argument in favour of police disclosure and making temporary resident permits valid for up to 180 days are related. A victim of violence is entitled to receive care for as long as it takes to recover. The victim must feel supported in order to help authorities track down the traffickers. Unfortunately, there are very few solutions right now. From this perspective, victims' testimonies become a very important factor. What is missing is the victim's sense of security. Do you not believe that

Dans l'un des documents que j'ai lus, il était question d'avoir une loi qui ressemblerait à celle concernant les réfugiés. Les personnes qui seraient victimes ou se diraient victimes de traite pourraient demander l'asile au même titre que les réfugiés le font. Il faut toutefois une loi absolument séparée pour les victimes de la traite humaine. Leur cas est différent, et j'insiste sur ce point pour l'amour de la vérité et de ce en quoi je crois.

**Le sénateur Dallaire :** Bonjour mesdames, je vous souhaite la bienvenue à notre comité. Cela fait plaisir d'entendre le témoignage d'un groupe du Québec. C'est tellement rare. Le pouvoir de changer les choses se trouve également au Parlement du Canada.

Vous voulez que les clients des personnes exploitées sexuellement soient tenus responsables afin qu'ils prennent conscience du fait qu'ils font partie du problème et de ce fait de sa résolution.

**Mme Boissé :** Tout le monde a entendu parler de la façon dont cela se passe en Suède où, contrairement au Canada, ce sont les prostituées qui contreviennent à la loi, ce sont les clients qui utilisent les services sexuels et des prostitués qui sont punis.

**Le sénateur Dallaire :** Ce n'est certainement pas reflété comme cela dans le projet de loi.

**Mme Boissé :** Je ne veux pas aller aussi loin que cela, parce que je ne suis pas une spécialiste, mais c'est pour cela que j'ai mentionné que si on faisait une campagne nationale, les clients devraient être inclus dans la liste. Autrement dit, il devrait y avoir quelque chose qui s'adresse aux clients. Il n'y a pas que cela à faire, mais ce serait au moins une première chose. Il y a déjà des choses qui se font, m'a-t-on dit, dans l'Ouest canadien, à Winnipeg, je crois, où l'on photographie les plaques d'immatriculation des voitures des hommes qui sollicitent les services sexuels. Il existe des moyens de décourager les gens.

**Mme Dionne :** Au Québec, un groupe dont l'objectif est de changer les mentalités par rapport à la prostitution vient de recevoir une subvention de Condition féminine Canada. Ce groupe de femmes avait contribué à une recherche sur la traite sexuelle au Québec. Elles se sont rendu compte que la demande était un des facteurs importants. Même si on intervient auprès des victimes pour les aider, on travaillera pour rien tant et aussi longtemps que des gens pourront acheter des services sexuels.

Il faut changer les mentalités de sorte que les personnes qui sollicitent les services sexuels puissent reconnaître et prendre leurs responsabilités. La violence faite aux femmes est au cœur de l'enjeu. Tous les pays qui ont légalisé la prostitution s'en sont mordu les doigts, car la traite a augmenté après sur leur territoire.

**Le sénateur Dallaire :** L'argument voulant qu'on oblige la divulgation à la police et celui de pouvoir rester au-delà de 180 jours se rejoignent. La personne victime de violence devrait être en mesure de recevoir aussi longtemps qu'il le faut les soins nécessaires à son rétablissement. Elle doit sentir une atmosphère de confiance régner autour d'elle afin de pouvoir aider les autorités à rechercher les trafiquants. Malheureusement, il existe très peu de solutions actuellement. Dans cette perspective, le

the legislation opens the door to this possibility and seeks to provide victims with a sense of security; or on the contrary, do you feel that the law is restrictive?

**Ms. Boissé:** If we give women the time to regain their confidence, sooner or later, they will agree to testify. This is not negligible. When I talk about other ways, I am not trying to downplay the importance of a testimony. We cannot ask someone who has been traumatized to put their life at risk. I do not know if this is the case in Canada, but in certain countries, if somebody says a bit too much, it is over.

**Senator Dallaire:** Thank you.

[English]

**The Chair:** As a follow-up question, having the victim of a trafficking situation testify is difficult, as you say. It needs time. What other kind of evidence could they obtain about trafficking other than circumstantial evidence that the person was with the victim at the time and brought her into the country, or something of that nature? It seems that prosecuting the person trafficking is usually linked to the person who was trafficked.

Will the criminal route be helpful to us?

**Ms. Boissé:** There are places in Montreal, in Vancouver and in different cities — I mention Vancouver because I lived in the west for a while and I know people there — where people are rescued. That is, there are places for refugees such as Covenant House in Vancouver. I do not think they were aware that the people they received could have been trafficked because no one was talking about trafficking. I think we were the first ones in Canada to come up with the subject and say, let us do something about this.

Maybe we can start with the people who are being trafficked. I understand that there are people there. Where are they? Often, they are hidden. They go from one place to the next. They are brought from one city to another. They will not come to me and say, I am being trafficked, help me. I do not need to tell you that. That is not how it will work. Once something exists for them, it will not take long for the word to spread.

How do we reach the traffickers; that is, the gangs, the criminal element that organizes the trafficking? That is beyond me. I am willing to put my life on the line, if I need to, to save women who are being treated as objects and in such terrible ways. I am sure you have heard of people who have talked about it, for example, Victor Malarek, among others. We would not be here if it were not serious.

**The Chair:** Thank you. I think Senator Phalen had a supplementary question.

témoignage des victimes devient un facteur très important. Ce qui manque, c'est la création d'une aura de sécurité autour de la victime. Ne croyez-vous pas que la loi tende à ouvrir cette porte et veuille au contraire donner cette impression de sécurité aux victimes ou sentez-vous que la loi est contraignante?

**Mme Boissé :** Si on donne le temps aux femmes d'être en confiance, elles consentiront tôt ou tard à témoigner. Ce n'est pas un élément minime. Quand je dis qu'il doit y avoir d'autres moyens, je ne veux pas minimiser le fait que le témoignage soit important. On ne peut pas demander à quelqu'un qui est traumatisé de risquer sa vie. Dans certains pays — je ne sais pas au Canada comment cela va se passer —, si quelqu'un parle un peu trop, c'est terminé.

**Le sénateur Dallaire :** Merci.

[Traduction]

**La présidente :** Comme vous le dites, il est difficile de faire témoigner une victime de la traite des personnes. Il faut du temps. Quelle autre preuve pourrait-on obtenir de la traite des personnes, si ce n'est des éléments de preuve circonstancielle démontrant que la personne accompagnait la victime et l'avait fait entrer au pays, ou quelque chose du genre? Il me semble que les poursuites contre l'auteur de la traite des personnes sont habituellement liées à la victime de cette traite.

La possibilité de poursuites au pénal nous sera-t-elle utile?

**Mme Boissé :** Il y a à Montréal, à Vancouver et dans différentes villes — je mentionne Vancouver parce que j'ai habité dans l'Ouest pendant quelque temps et que j'y connais des gens — des endroits où des personnes ont été sauvées. Il y a des centres d'accueil pour les réfugiés, dont le Covenant House, à Vancouver. À mon avis, ces centres ne savaient pas que les personnes qu'ils aidaient avaient été victimes de traite, puisque personne n'en parlait. Je pense que nous avons été les premiers au Canada à dénoncer la pratique et à demander que l'on agisse.

Nous pouvons peut-être parler des personnes qui sont victimes de cette traite. Je crois savoir qu'il y en a ici. Où sont-elles? Souvent, elles sont invisibles. Elles se déplacent d'un endroit à l'autre, d'une ville à l'autre. Elles ne viendront pas me voir et me dire qu'elles sont des victimes de la traite de personnes, qu'elles ont besoin de mon aide. Vous le savez sans que je vous le dise. Les choses ne se passeront pas de cette façon. Quand ces personnes sauront qu'elles peuvent obtenir de l'aide, l'information se propagera.

Comment pouvons-nous débusquer les trafiquants, c'est-à-dire les gangs, les criminels qui organisent le trafic? Cela m'échappe. Je suis prête à risquer ma vie, au besoin, pour sauver des femmes qui sont traitées comme des objets et qui subissent de terribles exactions. Je suis certaine que vous avez entendu parler de gens qui ont dénoncé la situation, comme par exemple Victor Malarek, entre autres. Nous ne serions pas ici si la situation n'était pas grave.

**La présidente :** Merci. Je crois que le sénateur Phalen souhaite poser une question complémentaire.



**Senator Phalen:** Yes, to Senator Dallaire's.

One of the most contentious issues in the bill that I have found in meeting with different groups is the issue of reporting to the police. The bill says that they qualify if they choose to comply with, any reasonable request to assist the investigation of the prosecution of their traffickers. They qualify for a victim protection permit. However, that assistance is optional. It is not something they must do; it is something they can do.

The reason I stayed with that provision, even with all the objections that I heard at different meetings, was that I thought it was almost necessary for that person to report to the RCMP, for example, to reach the trafficker. If they do not report, it is difficult to reach the traffickers. I am sure we will hear about that issue from the RCMP later. We do not have all kinds of traffickers being arrested. For that reason, I decided to leave the provision there.

I tried to soften the provision because these victims come from countries where they do not trust law enforcement. When they come to Canada, they do not trust the law enforcement officers here. How do you ease them into trusting law enforcement? With this bill, in the first instance we suggest they go to NGOs and use the hotline. These people will educate them about what is ahead, for example, they will tell them they will have a lawyer. They will have legal aid and all these things. They will tell them not be afraid of the police. It is not like they are walking in off the street and reporting this. They are eased into it. They go to these groups, for example, to the NGOs and to people in the Department of Health who will educate them in the system. Hopefully — in my opinion, at least, with this bill — they will go to the RCMP. That is my thinking on it.

**The Chair:** I am sure there was a question there.

**Senator Phalen:** No, it is an explanation.

**The Chair:** I will remember that the next time. Ms. Dionne, you had something to add?

[Translation]

**Ms. Dionne:** I have worked with domestic workers under the family assistance program, and often the problem is that authorities are unresponsive when employers are denounced for cases of abuse. On several occasions, employers have taken advantage of the program to bring in other domestic workers. When a victim of human trafficking recounts what has happened to her, regardless of her testimony, she is sounding the alarm. Authorities already have the information they need to proceed further, regardless of the victim's testimony.

**Le sénateur Phalen :** Oui, qui découle de celle du sénateur Dallaire.

Lorsque j'ai rencontré divers groupes, j'ai constaté que l'une des dispositions les plus controversées du projet de loi concernait la coopération avec les forces policières. Le projet de loi dit que les victimes sont admissibles si elles se conforment ou sont prêtes à se conformer à toute demande raisonnable d'aide dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à des activités de trafic de personnes. Elles sont admissibles à une autorisation de protection. Toutefois, la coopération est facultative. Ce n'est pas quelque chose qu'elles doivent faire, mais qu'elles peuvent faire.

Si j'ai gardé cette disposition, malgré toutes les objections que j'ai entendues lors des différentes réunions, c'est parce qu'il m'apparaissait presque nécessaire que la victime dénonce le coupable à la GRC, par exemple, pour que nous puissions retracer les auteurs du trafic. Si elle ne le fait pas, il est alors difficile de débusquer les auteurs du trafic. Je suis certain que la GRC nous parlera plus longuement de cela ultérieurement. Nous n'arrêtons pas un grand nombre de trafiquants. Voilà pourquoi j'ai décidé de conserver cette disposition.

J'ai tenté de l'adoucir quelque peu puisque les victimes viennent de pays où l'on a peu confiance dans les autorités policières. Lorsqu'elles viennent au Canada, elles ne font pas davantage confiance aux forces policières. Comment pouvons-nous les amener à avoir confiance? Dans ce projet de loi, nous suggérons dans un premier temps qu'elles s'adressent aux ONG et qu'elles utilisent le service téléphonique d'urgence. Les ONG les informeront de ce qui les attend, par exemple, et leur diront qu'elles auront accès aux services d'un avocat. Il y aura de l'aide juridique et d'autres soutiens. Elles leur diront de ne pas craindre la police. Ce n'est pas comme si les victimes se rendaient directement au poste de police. Elles y seront amenées graduellement. Elles pourront s'adresser à ces groupes, par exemple, aux ONG et aux employés du ministère de la Santé, qui les renseigneront. J'espère que grâce à ce projet de loi, elles s'adresseront aussi à la GRC. Voilà mon raisonnement.

**La présidente :** Je suis certaine qu'il y avait là une question.

**Le sénateur Phalen :** Non, c'est une explication.

**La présidente :** Je m'en souviendrai la prochaine fois. Madame Dionne, vous vouliez ajouter quelque chose?

[Français]

**Mme Dionne :** J'ai travaillé auprès des travailleuses domestiques dans le cadre du programme des aides familiales résidentes et souvent, le problème c'est que les autorités ne réagissent pas lorsqu'elles dénoncent les employeurs pour des cas d'abus. Il est arrivé à plusieurs occasions que l'employeur ait pu profiter des programmes pour avoir d'autres aides familiales. Le seul fait qu'une victime de la traite raconte son histoire, indépendamment de son témoignage, elle alerte qu'il y a une situation problématique. Les autorités ont déjà de l'information qui devrait leur permettre d'aller plus loin, indépendamment du témoignage de la victime.

In sexual trafficking, often, the victim has been abused to such an extent that making a new start in life can take years. In cases of sexual trafficking, physical and psychological abuses are egregious. A victim loses all sense of self and sometimes abuses drugs. To hope that people will collaborate after three years does not follow this logic. I believe that the bill is good for those who are already in control of their lives and themselves. For those who have been here for more than two years, the bill lacks teeth.

I am pleased to see that the health sector, and not the RCMP, is working collaboratively to assist victims. This creates an environment of trust between community organizations and the authorities.

[English]

**Senator Munson:** When you said you were willing to put your life on the line, I thought about a fascinating read in the recent edition of *The New Yorker* magazine. It is a 16-page article of a woman that has put her life on the line in Moldova, but the whole story spreads to around the world. The article is an incredible piece of journalism. I hope that, as a committee, we can use it as some of our background work in terms of our study.

When officials from Citizenship and Immigration Canada appeared before our committee a few weeks ago, they suggested that one of the problems with Bill S-218 is one clause that would provide a “blanket amnesty” to trafficked persons that may have also committed other serious crimes. They contrasted this situation with the current policy that allows for a case-by-case analysis of inadmissibility.

Can you give us your perspective with regard to the potential “blanket amnesty?”

[Translation]

**Ms. Dionne:** It depends on what crime you are talking about. In Canada, anyone who is part of a prostitution ring is already a criminal. The Criminal Code and prostitution already pose a problem as regards providing adequate protection to victims of human trafficking. I do not know what other type of crime would be at issue here.

[English]

**Ms. Boissé:** That is what I was wondering. When a person is brought into Canada under false pretence, is coerced and is living in all kinds of conditions that are not even human, what crime can we possibly accuse her of?

**The Chair:** Maybe I can intervene. It is not that she would be charged with a crime by virtue of being brought into Canada but, assuming some other crime occurred in Canada, say murder, should there be a blanket amnesty for that crime? That was, I think, the question, if I understood and recollect the information.

Si on parle de traite sexuelle, souvent la victime a tellement été abusée que d'arriver, ne serait-ce qu'à se reprendre en main, peut prendre des années. Dans le cas de la traite sexuelle, les abus sont énormes, à la fois physiques, psychologiques, la personne ne se connaît plus, et parfois s'ajoutent des problèmes de toxicomanie. Ce n'est pas du même ordre — de là à espérer que ces personnes pourront collaborer après trois ans — je pense, que le projet de loi est bon pour celles qui sont déjà en contrôle d'elles-mêmes. Pour celles qui sont là depuis plus de deux ans, le projet de loi manque de force.

J'étais très heureuse de voir que c'est le secteur de la santé qui travaille en collaboration pour venir en aide aux victimes et non la Gendarmerie royale du Canada. Cela crée un climat de confiance entre les organismes communautaires et les autorités.

[Traduction]

**Le sénateur Munson :** Quand vous avez dit que vous êtes prête à jouer votre vie, cela m'a rappelé un article fascinant publié dans une livraison récente de la revue *The New Yorker*. L'article de 16 pages était signé par une femme qui avait risqué sa vie en Moldavie. Il a fait le tour du monde. C'est une journalistique incroyable. J'espère que le comité pourra l'utiliser dans le cadre de son étude.

Quand les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada ont comparu devant le comité il y a quelques semaines, ils ont dit qu'un des problèmes du projet de loi S-218, c'est qu'il contient une disposition qui accorderait une « amnistie générale » à certaines victimes du trafic de personnes qui auraient pu elles-mêmes commettre des crimes graves. Ils ont expliqué que la politique actuellement en vigueur permet une analyse de l'interdiction de territoire au cas par cas.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cette « amnistie générale » qui pourrait être accordée?

[Français]

**Mme Dionne :** Cela dépend de quel crime on parle pour la victime. Au Canada, quelqu'un qui est dans le réseau de la prostitution est déjà un criminel. Le Code criminel et la prostitution posent déjà un problème quant à une protection adéquate aux victimes de la traite. Je ne sais pas quel autre genre de crime il peut être question.

[Traduction]

**Mme Boissé :** C'est ce que je me demandais. Quand une personne est amenée au Canada sous de faux prétextes, qu'elle vit dans la contrainte et dans des conditions qui ne sont même pas humaines, de quel crime pourrait-on l'accuser?

**La présidente :** Permettez-moi d'intervenir. Ce n'est pas qu'elle serait accusée d'un crime parce qu'elle a été amenée au Canada, mais parce qu'un autre crime aurait été commis au Canada, par exemple, un meurtre. Devrait-elle bénéficier de l'amnistie générale pour ce crime? C'est, je crois, la question qui a été posée, si je me fie à l'explication qu'on a donnée.



The department says that the way the bill is written might mean that no matter what crime this person committed in Canada, they would not be allowed to be charged by the way the bill is written. It would not be the fact that they came in as a trafficked person; it would be as a result of maybe more intimidation, et cetera, from the trafficker. They would have committed a crime independent of crossing the border, shall I say.

**Ms. Boissé:** No matter what, the laws are not enough. That is my first reaction. The law alone will never solve the problem.

Second, if the case is an extreme and rare one, will that prevent us from adopting a law that could help people? There will always be exceptions or extreme cases that we cannot even think of. I would think that the person would kill herself before killing someone. It did happen.

That is a hypothesis.

[Translation]

**Ms. Dionne:** It raises the question as to what extent a victim of trafficking, held in captivity, and under someone else's influence can be held responsible for a crime that took place while that person was in that situation. What leeway do they have when their freedom and life are in danger? I do not know, but it is certainly not someone who is free to go and to make choices.

[English]

**Senator Munson:** A few weeks ago, the bureaucrats left us with the impression that things are fine. They have the present tools and guidelines under citizenship and immigration policy to deal with respective victims of trafficking. You are obviously saying, no, it does not go far enough.

How far should we go, beyond Bill S-218? You endorse some of the aspects of this bill. Is there something else where we can be tougher?

**Ms. Boissé:** People who work with refugees already have too much to do, not enough time, not enough personnel and not enough money.

This is what I hear. I heard from one person who works in Windsor, I think. She is not happy with what is happening with the refugees. I do not have any knowledge of that situation, except what I hear.

This trafficking question is so serious and so big — and becoming larger all the time — that I think it should have a separate formula. If everything goes under the refugee "stuff," excuse the expression, then it will be lost. The women will not be protected.

I know we do not have numbers. You have been told that more than once. We know why we do not have numbers. I do not know why we cannot have the numbers in Canada while we have them

Le ministère dit que, étant donné le libellé actuel du projet de loi, peu importe le crime que cette personne aurait pu commettre au Canada, elle ne pourrait en être accusée. La personne ne serait pas accusée d'être venue en tant que victime de traite, ou parce qu'elle aurait pu subir de l'intimidation, et cetera, de la part du trafiquant. Il s'agirait d'un crime qui n'aurait rien à voir avec le fait d'avoir traversé la frontière.

**Mme Boissé :** Quoi qu'il en soit, les lois ne suffisent pas. C'est ma première réaction. La loi à elle seule ne règlera jamais le problème.

Par ailleurs, si le cas est extrême et rare, est-ce que cela doit nous empêcher d'adopter une loi pour aider ces gens? Il y aura toujours des exceptions ou des cas extrêmes qui ne nous viennent même pas à l'esprit. Je soupçonne que la victime se tuerait elle-même avant de tuer quelqu'un d'autre. Cela s'est déjà produit.

C'est une hypothèse.

[Français]

**Mme Dionne :** Cela soulève la question de savoir à quel point une personne en captivité, sous l'influence de quelqu'un d'autre, victime de traite, peut être responsable d'un crime pendant qu'elle est dans cette situation. Quelle est sa marge de manœuvre de liberté si sa vie est en danger? Je ne sais pas, mais ce n'est quand même pas quelqu'un qui est libre de ses mouvements et de ses choix.

[Traduction]

**Le sénateur Munson :** Il y a quelques semaines, les fonctionnaires nous ont donné l'impression que tout baigne dans l'huile. Ils disposent d'outils, de lignes directrices mises en place dans le cadre de la politique sur la citoyenneté et l'immigration qui sont censées aider les victimes de la traite de personnes. Vous nous dites manifestement que c'est insuffisant.

Que devrions-nous faire en plus du projet de loi S-218? Vous appuyez certains aspects de ce projet de loi. Pouvons-nous mettre en place d'autres mesures plus draconiennes?

**Mme Boissé :** Les personnes qui travaillent auprès des réfugiés ont déjà trop à faire. Ils ont trop peu de temps, d'effectifs, de ressources financières.

C'est ce qu'on me dit. C'est ce que m'a dit une personne qui travaille à Windsor, je crois. Elle n'est pas heureuse du sort réservé aux réfugiés. Je n'ai pas de connaissance directe de la situation.

Le problème de la traite de personnes est si grave et si répandu — il se répand de plus en plus — qu'il faudrait une formule distincte pour le régler. Si les victimes de traite sont regroupées en « vrac » avec les réfugiés — passez-moi l'expression —, elles disparaîtront. Les femmes ne seront pas protégées.

Je sais que nous ne connaissons pas le nombre exact de victimes. On vous l'a dit à plus d'une reprise. Nous savons pourquoi nous n'avons pas ces chiffres. Je ne comprends pas que

in other countries. However, maybe other countries are more advanced, maybe they estimate or maybe they have other means of knowing the numbers.

We can assume that when 600 strippers come into Canada in one year, some of them are trafficked, especially if they come from the same region of Europe.

I do not have any proof, but it is obvious to me.

When there is a big sporting event and, all of a sudden, there is a lot of prostitution, chances are good that there will be a lot of trafficking. To me, that is a big argument, even if I do not have a number.

**Senator Munson:** What would be in your trafficking legislation?

**Ms. Boissé:** We worked on this one, and we were happy to work with Senator Phalen. It is one more thing that we did not have. I am always thinking of the Palermo Convention. One thing that bothers me is that a person who is trafficked is considered a victim, even though some people do not like the word "victim," and I can understand why. However, we do not have that many words to talk about those persons. One thing that really bothers me is that, in that protocol, it is said that it does not matter if the person consented to sexual acts.

I know that trafficking is not only for that purpose, but it is mainly for that purpose, especially if we talk about women. There is nothing in Canadian law that says that.

Therefore the poor woman will come and testify, and she will eventually give in and say, "I did say yes; I consented." There will be what they call the Stockholm syndrome. That is one thing that is nowhere in Canadian law.

I will not make a law because I do not think that is my job. However, I can at least tell you what I think should be in the law.

**Senator Munson:** It is about building blocks and new ideas.

[Translation]

**Ms. Dionne:** I would add that the issue of resources for prevention and victim protection might be one of the problems. Amendments have been made to the Canada Health Act but will new resources be deployed so that organizations can provide assistance, at least for the purpose of collaborating with authorities? Often, when community organizations provide information to Immigration Canada, often to their own detriment, they need a permit or they have to seek lawyers themselves. We need a bill that will better protect victims and place greater emphasis on prevention, and address the issue of demand. Both of these are lacking right now.

l'on ne puisse obtenir ces chiffres au Canada alors que d'autres pays réussissent à le faire. Les autres pays sont peut-être plus avancés, font des estimations ou ont d'autres moyens de déterminer le nombre exact de victimes.

Nous pouvons supposer que quand 600 effeuilleuses arrivent au Canada en un an, certaines d'entre elles sont des victimes de la traite de personnes, surtout si elles viennent de la même région d'Europe.

Je n'en ai pas la preuve, mais cela me semble évident.

Quand il y a un grand événement sportif et qu'il y a tout à coup énormément de prostitution, il y a fort à parier qu'il se fait énormément de trafic de personnes. Cela m'apparaît convainquant, même si je ne n'ai pas de chiffres sur lesquels m'appuyer.

**Le sénateur Munson :** Quelle mesure prévoiriez-vous dans votre loi sur le trafic?

**Mme Boissé :** Nous avons travaillé au projet de loi à l'étude avec le sénateur Phalen, ce qui fut un réel plaisir. La mesure législative représente un outil de plus que nous n'avions pas auparavant. J'ai toujours à l'esprit la Convention de Palerme. Je suis troublée par le fait que la personne qui fait l'objet du trafic est considérée comme une victime, même si certains n'aiment pas beaucoup cette appellation, ce que je peux comprendre. Toutefois, il n'existe pas tant de termes pour parler de ces personnes. Ce qui me dérange vraiment, entre autres, c'est que le protocole ne tient pas compte du consentement aux actes sexuels.

Je sais que le trafic ne se fait pas seulement à cette fin, même s'il y est en grande partie attribuable, surtout dans le cas des femmes. Il n'y a aucune disposition à cet égard dans la loi canadienne.

Par conséquent, la pauvre femme témoigne et elle finit par céder et dire qu'elle a consenti aux actes sexuels. Il y a aussi ce qu'on appelle le syndrome de Stockholm. C'est l'une des dispositions que l'on ne trouve pas dans la loi canadienne.

Je ne vais pas rédiger de loi, car ce n'est pas mon travail, mais je puis néanmoins vous dire ce qui devrait s'y trouver.

**Le sénateur Munson :** Nous comptons sur les témoins pour nous suggérer des ajouts et de nouvelles idées.

[Français]

**Mme Dionne :** J'ajouterais que la question de la prévention et de la protection des victimes au niveau des ressources est peut-être un des problèmes. Il y a des modifications concernant la Loi de la santé, mais y aura-t-il des nouvelles ressources pour que les organismes puissent leur venir en aide, ne serait-ce que pour collaborer avec les autorités? Avec les organismes communautaires, lorsqu'elles le font, elles le font souvent à leurs propres dépens pour pouvoir informer Immigration Canada qu'elles ont besoin d'un permis ou bien elles doivent chercher elles-mêmes les avocats. Il faut un projet de loi qui permettra de s'assurer que les victimes soient mieux protégées et qu'il y ait plus d'accent sur la prévention, et entre autres sur la demande, ce qui est absent.



[English]

**Senator Phalen:** The bill allows for psychological help. Do you think that a victim, by reporting to the police, would get some kind of closure from that; some kind of satisfaction?

[Translation]

**Ms. Dionne:** I would say that had she received the support of specialists to do so, testifying alone would not have been sufficient. There is a need for specialists, psychologists, psychiatrists, and doctors in order for the healing process to begin.

[English]

**Ms. Boissé:** Sister Bonetti in Italy, who has worked with trafficked women and who is still doing a job throughout Europe and even came to Ottawa, said that the women will talk among themselves, but there are things that they might never reveal, even to those who have welcomed them and are willing to help. Somehow, it is too painful and too difficult.

That is why one of the things we need is experts. We need people who will know enough about how to work with trafficked persons to help them, not to coerce them into testifying. It might be a healing process in the long run.

[Translation]

**Senator Dallaire:** My experience has been with child soldiers. Girls caught in this conflict become sex slaves or bush wives; the first problem we face is that these women then become stigmatised by society. Secondly, the women feel guilty for having been raped. In this context, it takes one to two years before they can become stable and find a way of reintegrating themselves into society. These women have been sexually exploited, are victims of a criminal act, and are put under the yoke of authorities in exchange for protection. They are not necessarily able to express themselves, and must endure this experience. Why turn to NGOs to resolve these problems? Under federal or provincial legislation, are there no formal procedures to take care of these women? Why does our society have to depend on NGOs to carry out this job? I am not speaking negatively about NGOs, but I do not feel that this is the proper way of doing things. Do you not believe that the bill sends a message to the minister telling him that there is work to be done and that it is necessary to deploy resources?

**Ms. Boissé:** As you know, this is the history of Canada. Who founded Canada's schools? Who founded Canada's hospitals? Who took care of people living in the street? Everything always started with the NGOs.

**Senator Dallaire:** Or communities.

[Traduction]

**Le sénateur Phalen :** Le projet de loi permet d'offrir une aide psychologique aux victimes. Croyez-vous que la victime qui signale le crime à la police en retire une certaine satisfaction, le sentiment de pouvoir tourner la page?

[Français]

**Mme Dionne :** Je répondrais que si elle a eu le soutien de spécialistes pour pouvoir le faire, je pense que de seulement témoigner ne suffit pas. Cela prend quand même des spécialistes, des psychologues, des psychiatres, des médecins pour que ce soit guérisseur.

[Traduction]

**Mme Boissé :** En Italie, sœur Bonetti, qui a travaillé auprès de femmes victimes de trafic, qui travaille encore partout en Europe et qui est même venue à Ottawa, a dit que les femmes se parlent entre elles, mais qu'elles ne révèlent peut-être jamais certaines choses, même à ceux qui les ont accueillies et qui sont prêts à les aider. Cela leur est trop douloureux et trop difficile.

C'est pour cette raison que nous avons besoin entre autres d'experts. Nous avons besoin de gens qui savent comment travailler auprès de victimes de trafic pour les aider, plutôt que de les forcer à témoigner. Il peut s'agir d'un processus de guérison, à long terme.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Mon expérience concerne les enfants soldats. On a remarqué que pour les filles prises dans cet engrenage et qui deviennent des esclaves sexuelles et des épouses de brousse, la première problématique à laquelle nous devons faire face est le fait que ces femmes sont stigmatisées par la société et que, deuxièmement, elles se sentent coupables d'avoir été violées. On remarque que dans ce contexte cela prend un à deux ans avant qu'elles puissent être stabilisées et qu'elles trouvent une façon de réintégrer la société. Nous avons donc des femmes exploitées sexuellement — et c'est un acte criminel à leur endroit — qui sont le joug des autorités pour les protéger, qui ne veulent pas nécessairement s'exprimer, et qui doivent vivre cette expérience. Pourquoi se tourner vers des ONG pour résoudre ces problèmes? Pourquoi dans la loi, au fédéral ou au provincial, n'y a-t-il pas des procédures formelles et établies pour prendre soin de ces entités? Pourquoi notre société doit-elle compter sur des ONG pour ce faire? Je ne parle pas négativement, mais je ne pense pas que ce soit la bonne façon de procéder. Ne croyez-vous pas que le projet de loi veut dire au ministre qu'il a un travail à faire et qu'il faut mettre à contribution les ressources nécessaires?

**Mme Boissé :** Vous savez, c'est l'histoire du Canada. Qui a fondé les écoles au Canada? Qui a fondé les hôpitaux? Qui est-ce qui s'est occupé des gens de la rue? Cela a toujours commencé par des ONG.

**Le sénateur Dallaire :** Ou des communautés.

**Ms. Boissé :** It is the same thing in a way. We are an NGO community. That is the way it works because public servants are public servants.

I do not mean to diminish people's value, but perhaps the role of public servant handicaps the more human side. That is what I assume because I have an idea what Senator Dallaire thinks.

It looks like that is the path people take because NGOs and religious congregations get things started and then eventually, the government takes over when they can no longer keep it up or the limits are too great.

That is why we try to make representations before members from various ridings. That is why we are so happy to see a senator proposing a bill like this. That provides tremendous support for what we are trying to do because we are just little people. You are powerful.

**Senator Dallaire :** You will have to explain to me where that power lies. Public servants are of course going to protect the government. Of necessity, they are always going to look for the bad apple who is going to try to take advantage of the system. Do you not think that when you read what you see here, the goal is to have a minister who can influence public servants and be more humane and provide resources more humanely and clearly rather than purely bureaucratically and clinically?

With the 180-day rule, the 300-day rule, I think these are the initial steps. Perhaps it does not go far enough, but at least it is a step in the right direction.

**Ms. Dionne :** You would have to announce that the government is going to change and reinvest in health. Community organizations have picked up the slack because there were budget cuts over the last 20 years. It is the community organizations that encounter people on the frontlines.

In Quebec, you have the CLSC experience, but there have been so many budget cuts that it is the community organizations that have picked up the slack. The same thing goes for the rest of Canada. I use Quebec as an example because that is the one I am familiar with.

If the wind is shifting, I am very glad to hear it.

[English]

**The Chair :** I thank the witnesses for their contribution. Their nervousness did not affect their forcefulness and caring spirit.

Senator Dallaire, we have many panels from Quebec, so it is not unusual. In fact, the next panel is from Quebec.

**Senator Dallaire :** I need to be convinced.

**The Chair :** We need to ponder that we have heard witnesses say that services coming from the police and the bureaucracy are sometimes questioned by the people who were trafficked because they are scared of bureaucracies and governments. I will not raise

**Mme Boissé :** C'est la même chose dans un sens. Nous sommes une ONG comme communauté. C'est comme cela que cela fonctionne parce que les fonctionnaires sont des fonctionnaires.

Je ne veux pas minimiser la valeur des personnes, mais si on a un rôle de fonctionnaire, peut-être que cela handicape le côté plus humain. C'est ce que je présume parce que je sais un peu ce que pense le sénateur Dallaire.

On dirait que c'est le chemin que les gens vont prendre parce que les ONG et les congrégations religieuses vont commencer des choses et puis éventuellement, le gouvernement va agir là où on ne peut plus agir et où les limites sont trop grandes.

Nous, c'est pour cette raison qu'on essaie de faire des représentations devant les députés des différents districts. C'est la raison pour laquelle on est si contentes qu'un sénateur propose une loi comme celle-là. Cela représente un appui extraordinaire pour ce qu'on essaie de faire parce que nous sommes de toutes petites personnes. Vous, vous êtes puissants.

**Le sénateur Dallaire :** Vous me direz où se situe la puissance de cela. Il est de mise que les fonctionnaires protègent l'État. Nécessairement, ils vont toujours regarder la bête noire qui essaie de profiter du système. Ne pensez-vous pas qu'en lisant ce qu'on voit ici, on recherche un ministre qui a la capacité d'influencer ses fonctionnaires et d'être plus humain et qui fournit des ressources de façon plus humaine et plus distincte plutôt que purement bureaucratique et clinique?

Avec la règle des 180 jours, des 300 jours, je crois qu'on fait les premiers pas. Peut-être qu'on ne va pas assez loin, mais au moins on commence à voguer dans cette direction.

**Mme Dionne :** Il faudrait que vous nous annonciez que le gouvernement va changer et qu'on va réinvestir dans le domaine de la santé. Les organismes communautaires ont pris le relais parce qu'il y a eu des compressions budgétaires au cours des 20 dernières années. Ce sont les organismes communautaires qui rencontrent les gens en première ligne.

Au Québec, on a eu l'expérience des CLSC, mais il y a eu tellement de compressions budgétaires que ce sont les organismes communautaires qui ont pris le relais. C'est la même chose pour le reste du Canada. Je donne l'exemple du Québec parce que c'est celui que je connais.

Si le vent tourne, je suis bien contente de l'apprendre.

[Traduction]

**La présidente :** Je remercie les témoins de leur aide. La nervosité ne les a pas empêchés de témoigner avec force et compassion.

Sénateur Dallaire, nous entendons souvent des témoins du Québec, de sorte qu'il n'y a rien là d'inhabituel. En fait, notre prochain groupe de témoins vient du Québec.

**Le sénateur Dallaire :** Je ne suis pas encore convaincu.

**La présidente :** Il ne faut pas oublier que, d'après certains témoins, les victimes de trafic hésitent parfois à avoir recours aux services de la police et de la bureaucratie, car ces victimes craignent les bureaucraties et les gouvernements, et je ne vais



the further point about provincial-federal responsibilities. That discussion is perhaps for another committee at another time. Thank you for generating the debate and the work you do.

Honourable senators, our next witness is Professor Jacqueline Oxman-Martinez from the University of Montreal. Welcome, professor. You have an opening statement, I understand, and then we will ask questions.

**Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal, as an individual:** Good evening. My comments are based on 10 years of research experience focused on human trafficking. The research started with analysis of federal policies and practices in response to the Transnational Crime Working Group, today the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons, IWGTIP. International and national scientific and lay publications have systematically followed. Additionally, I have participated in knowledge transfer to the community sector.

I appreciate the Senate work on the dangerous issue of human trafficking, and deeply thank Senator Phalen for his commitment to the protection of trafficked persons and the introduction of Bill S-218. The general public and some state officials are still unaware of this contemporary expression of human slavery, almost undetectable in Canada.

There are a number of positive elements in the proposed bill and also some discrepancies, from my own perspective. The first element is the important recognition of the need for changes to the current immigration legislation as stated previously by various reports by the Canadian Council for Refugees, CCR, as well as the reports we heard about today.

A second element is that the bill increases the protection of trafficking victims living in Canada, foreseeing precise legislative measures to provide help and protection to those victims who are in Canada without a legal status. I will avoid the use of the term "victims" and the rationale underlying is related to the need to treat trafficked persons not as commodities but as agents of their own lives. Agency is defined as a socioculturally mediated capacity to act and is informed by western liberal humanist traditions that presume the existence of autonomous individuals deploying free will to struggle against the societal structures and, in this specific case, against their oppressors.

Protection and issuance of permits should not be conditional on cooperation with authorities. In proposed subparagraph 24.2(1)(b)(i), the long-term protection is subject to the possibility that a foreign national, or a family member, would suffer a form of harm. In proposed subparagraph 24.2(1)(b)(ii), the willingness to comply with "any reasonable request for assistance in the investigation or prosecution of acts of human trafficking" is questionable in the sense that the word "reasonable" is not defined in the text and

surtout pas me lancer dans le débat sur les compétences provinciales et fédérales. Cette discussion relève peut-être d'un autre comité, qui la tiendra plus tard. Merci d'avoir soulevé la question et merci du travail que vous faites.

Chers collègues, notre prochain témoin est Mme Jacqueline Oxman-Martinez, de l'Université de Montréal. Soyez la bienvenue, professeure. Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à nous faire, après quoi nous passerons aux questions.

**Mme Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal, à titre personnel :** Bonsoir. Mes observations se fondent sur dix années de recherche sur le trafic de personnes. J'ai commencé par analyser les politiques et les méthodes fédérales en réaction aux travaux du Groupe de travail sur la criminalité transnationale, devenu depuis lors le Groupe de travail interministériel sur le trafic de personnes, autrement dit le GTITP. Ces travaux ont, comme c'est toujours le cas, été suivis de publications scientifiques et non scientifiques nationales et internationales. En outre, j'ai participé au transfert de connaissances vers le secteur communautaire.

Je suis reconnaissante au Sénat d'avoir décidé de s'attaquer au dossier miné du trafic des personnes et je remercie plus particulièrement et très sincèrement le sénateur Phalen d'avoir assumé la responsabilité de protéger les personnes qui en font l'objet et d'avoir déposé le projet de loi S-218. Le grand public et certains représentants de l'État continuent de méconnaître cette forme contemporaine d'esclavage, qu'il est à peu près impossible de détecter au Canada.

Le projet de loi proposé comporte certains éléments positifs, mais aussi certaines lacunes, à mon avis. Premièrement, il reconnaît la nécessité de modifier les lois actuelles en matière d'immigration, comme l'ont recommandé le Conseil canadien pour les réfugiés, le CCR, dans divers rapports et d'autres organismes dont on vous a parlé aujourd'hui.

Deuxièmement, le projet de loi accroît la protection des victimes de trafic qui vivent au Canada, et il prévoit des mesures législatives précises pour aider et protéger celles qui se trouvent au Canada sans statut juridique. Je vais éviter désormais d'employer le mot « victimes », parce que ce sont pas des objets, mais bien des maîtres de leur propre destinée, c'est-à-dire que ces personnes ont la capacité socioculturelle raisonnée d'agir, dans la plus pure tradition humaniste libérale qui présuppose l'existence de personnes autonomes qui usent de libre arbitre pour lutter contre les structures sociales et, dans le cas qui nous occupe, contre leurs oppresseurs.

La protection et la délivrance de permis ne devraient pas être limitées aux seules personnes qui coopèrent avec les autorités. Le sous-alinéa proposé 24.2(1)(b)(i) dispose qu'une protection à long terme est offerte s'il existe une sérieuse possibilité que l'étranger ou un membre de sa famille subisse un préjudice quelconque. La valeur de la disposition 24.2(1)(b)(ii), selon laquelle « l'étranger s'est conformé, ou est prêt à se conformer, à toute demande raisonnable d'aide dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à des activités de trafic de personnes » est douteuse,

it might deviate from the obligation to assist. Furthermore, trafficked persons are threatened by traffickers and fear retaliation for themselves and their families.

Among the above-mentioned measures is the legalization of the status of trafficked persons through a temporary residence permit of 108 days to later facilitate the attainment of a status for a three-year permit and, in the long term, permanent resident status under certain circumstances. Both statuses, short- and mid-term, would allow trafficked persons to have access to needed health and social services provided by the provinces that requires the existence of a status. Currently, limited emergency medical or social services might be given by the interim federal health program to trafficked persons. No fees are payable for processing an application of a victim protection permit. Moreover, the bill proposes the right to work or study in Canada and the no-fee principle is applicable.

Bill S-218 recognizes the need to grant immediate temporary protection with a low threshold of proof. It is suggested in the standard of "reasonable grounds to suspect" that the person may have been trafficked. The bill proposes protection if the person may be or may have been a victim of human trafficking. The situation is often unclear and difficult to determine quickly, especially when the persons concerned have not had an opportunity to develop trust in officials. Furthermore, officials in the respective countries are sometimes corrupt. Currently, there is no specific paragraph in the Immigration and Refugee Protection Act, IRPA, regarding trafficked persons. The definition falls within the flexible regulation as interpreted by the officers at Citizenship and Immigration Canada, CIC. Its incorporation in the act reflects stability and protection procedures.

A third element is the adoption and integration of the definition of the United Nations protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children. Bill S-218 provides a more complete definition than the one stated in section 118(1) of IRPA. Among the transitional provisions, the bill proposes the creation of a hotline under the authority of the Minister of Health. This move is appropriate, as the RCMP is associated with the security and police work. This association can create mistrust in at-risk populations.

All state agencies working with the protection of trafficked persons and the NGOs involved with the issues of structural and systemic violence should be in constant horizontal and vertical communication to act together and avoid potential tensions. The protection of trafficked persons highlights the need to consider

puisque le terme « raisonnable » n'est pas défini dans le texte et pourrait être utilisé pour déroger à l'obligation de venir en aide. En outre, les personnes qui font l'objet d'un trafic sont menacées par les trafiquants et craignent des représailles contre elles-mêmes et leurs familles.

Parmi les mesures déjà mentionnées, le statut juridique des personnes qui ont fait l'objet de trafic est légalisé au moyen d'un permis de résidence temporaire de 108 jours qui leur donne le temps de se qualifier pour un permis de résidence de trois ans et, à plus long terme, d'obtenir parfois le statut de résident permanent. Ces deux statuts, à court et à moyen terme, donneraient à ces personnes l'accès aux services de santé et aux services sociaux dont elles ont besoin, services qui sont offerts par les provinces qui exigent l'existence d'un statut. À l'heure actuelle, les personnes qui font l'objet de trafic peuvent peut-être obtenir des services médicaux d'urgence ou des services sociaux limités par le truchement du programme fédéral de santé intérimaire. Elles n'ont pas à payer de droits pour le traitement de leur demande de permis temporaire. En outre, le projet de loi propose qu'elles aient le droit de travailler ou d'étudier au Canada, et elles n'auraient pas non plus à payer de droits à cet égard.

Le projet de loi S-218 reconnaît qu'il est nécessaire d'accorder une protection temporaire immédiate aux personnes faisant l'objet de trafic sans leur imposer un lourd fardeau de preuve. D'après la norme, il suffit qu'il existe des « motifs raisonnables de soupçonner » que la personne a fait l'objet d'un trafic. Le projet de loi propose des mesures de protection à l'intention de celles qui font peut-être l'objet d'un trafic de personnes ou qui en ont peut-être fait l'objet. Il est parfois difficile de déterminer rapidement si c'est le cas, surtout lorsque les personnes en cause n'ont pas eu la possibilité d'établir de relations de confiance avec les représentants de l'ordre. En outre, les représentants de leur pays d'origine sont parfois corrompus. L'actuelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la LIPR, ne prévoit rien de précis à l'égard du trafic de personnes. La définition relève d'une réglementation souple, selon l'interprétation qu'en font les agents de Citoyenneté et Immigration Canada, CIC. L'intégration de cette définition dans la loi correspond aux méthodes visant à offrir stabilité et protection aux personnes faisant l'objet de trafic.

Troisièmement, la loi reprend et fait sienne la définition du protocole des Nations Unies pour prévenir, supprimer et punir le trafic des personnes, surtout celui des femmes et des enfants. Le projet de loi S-218 offre une définition plus complète que celle du paragraphe 118(1) de la LIPR. Parmi les dispositions transitoires, le projet de loi propose la création d'un service téléphonique d'urgence relevant du ministère de la Santé. C'est une bonne idée, car la GRC évoque un service de sécurité et de police, une association qui peut susciter de la méfiance au sein des populations à risque.

Tous les organismes publics chargés de protéger ceux qui font l'objet d'un trafic de personnes et les ONG qui s'occupent des problèmes de violence structurelle et systémique devraient être en communication horizontale et verticale constante pour agir conjointement et éviter d'éventuelles tensions. La protection



this phenomenon from a human rights perspective rather than a criminal one under which both protocols emerged in the context of the Palermo Convention.

NGOs have the advantage of creating trust in relation to their mandate. Nevertheless, they are underfunded, overloaded and their practitioners require specific training on how to reach out, protect and treat trafficked persons.

**The Chair:** Thank you, professor. We are now ready for questions.

[Translation]

**Senator Dallaire:** Do you think this bill is a meaningful step or it is just a first attempt at making government responsible for people caught up in an illegal system? Does this show a more humane attitude toward the people involved and a desire to resolve this problem, or is it still not enough?

**Ms. Oxman-Martinez:** It is a big step, Senator. I am delighted that it is a big step. There are other things to be done, but I have no doubt that this is a huge improvement in terms of the Immigration and Refugee Protection Act.

**Senator Dallaire:** Again, I would like to come back to the clause that talks about wanting to reasonably meet the demand. Do we not have any NGOs, supported by the federal or even provincial government, to act as a buffer between the authorities and/or maybe a bridge between the authorities and the people in order to give them the time they need to establish that atmosphere of trust in order to come to their assistance? The plan is to try to limit the problems.

**Ms. Oxman-Martinez:** NGOs do a huge amount of work that goes beyond their mandate. There are very few NGOs with a specific mandate to help the victims of human trafficking. Most NGOs that work with victims of trafficking, except for CATHII and some others in Vancouver or in Ontario, deal with the problems of violence against women. That type of violence, that is mostly domestic violence. Other NGOs provide protection to refugees. They are going beyond their mandate. There are very few NGOs that work directly with victims of human trafficking.

Just to make this a bit clearer, working with victims of human trafficking and getting them to disclose the sequence of events is as hard as getting a child to report incest at the hands of a parent. The control and power situation is so great that it is very difficult to get that disclosure. That is why in the first part of my presentation, I said that training should be giving to NGO workers who work with victims of human trafficking. These people are not victims of trafficking; that was a slip on my part. Specific training is needed. They do so voluntarily, in their way.

de ceux qui font l'objet du trafic des personnes exige que le phénomène soit considéré du point de vue des droits de la personne plutôt que du point de vue du droit criminel d'où procèdent les deux protocoles adoptés dans le contexte de la Convention de Palerme.

Les ONG ont l'avantage d'avoir des mandats qui inspirent confiance. Néanmoins, elles sont sous-financées, surchargées de travail et leurs intervenants doivent recevoir une formation précise sur la façon de rejoindre, de protéger et de traiter les personnes qui font l'objet d'un trafic.

**La présidente :** Merci, professeure. Nous allons passer aux questions.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Croyez-vous que ce projet de loi fait un pas significatif ou n'est-ce qu'une première tentative pour responsabiliser le gouvernement envers les gens pris dans un engrenage illégal? Démontre-t-on une attitude plus humaine vis-à-vis les gens impliqués et un désir de venir à bout de cette problématique ou est-ce encore trop faible?

**Mme Oxman-Martinez :** C'est un grand pas, monsieur le sénateur. Je suis ravie que ce soit un grand pas. Il y a d'autres choses à faire, mais je ne peux pas douter que ce soit un grand progrès en termes de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

**Le sénateur Dallaire :** Je reviens encore à cet article où on dit vouloir raisonnablement se conformer à la demande. N'a-t-on pas d'ONG, appuyées par le gouvernement fédéral ou même provincial, pour agir de tampon entre les autorités et/ou être un pont entre les autorités et les gens afin de leur donner le temps nécessaire d'établir cette atmosphère de confiance pour leur venir en aide? Le plan est d'essayer de limiter la problématique.

**Mme Oxman-Martinez :** Les ONG font un grand travail qui est en dehors de leur mandat. Il y a très peu d'ONG ayant comme mandat précis d'aider les victimes qui font l'objet de la traite. La plupart des ONG qui travaillent avec des victimes de la traite, à part CATHII et certaines à Vancouver, ou en Ontario, traitent de la problématique de la violence à l'égard des femmes. Ce type de violence, est surtout de la violence familiale. D'autres sont des ONG qui donnent de la protection aux réfugiés. Ils débordent de leur mandat. Il y a très peu d'ONG qui travaillent directement avec des victimes de la traite.

Pour éclairer un peu ces points, travailler avec des victimes de la traite et obtenir le dévoilement des événements qui se sont passés est aussi difficile que de dévoiler de l'inceste de la part d'un enfant à l'égard d'un parent. La situation de contrôle et de pouvoir, c'est tellement grand qu'il est très difficile d'obtenir ce dévoilement. C'est pour cette raison que dans ma dernière partie, j'ai dit qu'il faut que de l'entraînement soit donné aux intervenants des ONG qui travaillent auprès de victimes de la traite. Ce ne sont pas des personnes qui font l'objet de la traite, moi-même je me suis trahie. Un entraînement et une formation spécifique sont nécessaires. Ils le font volontairement, à leur façon.

**Senator Dallaire:** Does your research include any data on domestic trafficking within Canada, particularly involving Aboriginal people and specifically children under 18?

**Ms. Oxman-Martinez:** Justice Canada commissioned me to do a study on human trafficking and particularly domestic trafficking; that mainly involves First Nations women and children.

We have worked with over 40 NGOs that provide services, including, among the many other services they provide, what is called "hard statistics."

[English]

We do not have hard statistics. There is no statistical evidence.

[Translation]

The only ones who could give us any reliable statistics so far were the RCMP, who gave us some data. Even we researchers do not have easy access to that data. Currently, I know that the Canadian Centre for Justice Statistics has initiated an effort to set up with Statistics Canada a database on people involved in human trafficking. I myself answered a long questionnaire that they sent us. There is a move toward getting compelling quantitative statistics. But that does not mean that just because we do not know it quantitatively, we cannot know it qualitatively. All of the testimony we have heard was qualitative testimony.

The RCMP statistics show that 600 people have been victims of human trafficking for sexual exploitation; 800 people have been victims of human trafficking for exploitation for other types of business; and there are 1600 people in total, victims of human trafficking, who go through Canada or for whom Canada is a transit country. But those are the only data we can rely on, and it is not enough, we think it just the tip of the iceberg.

[English]

**The Chair:** Can I ask you to give us the title of the document that you referred to, for the record?

**Ms. Oxman-Martinez:** *Victims of Trafficking in Persons: Perspectives from the Canadian Community Sector.*

**The Chair:** What is the date of the publication?

**Ms. Oxman-Martinez:** It was published in August 2005 by the Department of Justice.

**Senator Munson:** You said we have a hard time accessing the statistics. What is the barrier?

**Le sénateur Dallaire :** Avez-vous, dans vos études, des données en ce qui a trait au trafic interne dans le pays et particulièrement des Autochtones et spécifiquement les enfants de moins de 18 ans?

**Mme Oxman-Martinez :** Justice Canada m'avait commandé une étude sur la traite et particulièrement, la traite domestique; celle-ci touche surtout les femmes et les enfants des Premières nations.

Nous avons travaillé avec plus de 40 ONG qui offrent des services, parmi les plusieurs autres services qu'elles offrent, que l'on appelle « *hard statistics* ».

[Traduction]

Nous n'avons pas de pareille statistique. Il n'y a pas de preuve statistique.

[Français]

Les seuls capables de nous donner des statistiques fiables à ce jour, c'est la gendarmerie royale, qui nous a fourni quelques données. Même nous, les chercheurs, n'avons pas d'accès facile à ces données. Actuellement, je sais que Centre canadien de la statistique juridique a entamé un processus pour pouvoir établir avec Statistique Canada une banque de données pour les personnes qui font l'objet de la traite. J'ai moi-même répondu au long questionnaire qu'ils nous ont envoyé. Il y a une progression vers l'obtention de statistiques probantes en termes quantitatifs. Mais cela ne veut pas dire que, ce qu'on ne peut pas savoir par le quantitatif, on ne peut pas le savoir par le qualitatif. Tous les témoignages que nous avons entendus sont des témoignages d'ordre qualitatif.

Les statistiques de la Gendarmerie royale du Canada nous disent qu'il y a 600 personnes victimes de la traite pour l'exploitation sexuelle; qu'il y a 800 personnes victimes de la traite pour l'exploitation pour d'autres types de commerces; et qu'il y a 1600 personnes au total, victimes de la traite, qui traversent le Canada ou pour qui le Canada est un pays de transit. Mais ce sont les seules données avec lesquelles on peut compter, mais ce n'est pas assez, on pense que ce n'est que la pointe de l'iceberg.

[Traduction]

**La présidente :** Puis-je vous demander de nous donner le titre du document auquel vous avez fait référence?

**Mme Oxman-Martinez :** *Les victimes de la traite des personnes : points de vue du secteur communautaire canadien.*

**La présidente :** Quelle en est la date de publication?

**Mme Oxman-Martinez :** Il a été publié en août 2005 par le ministère de la Justice.

**Le sénateur Munson :** Vous dites qu'il est difficile d'obtenir des données statistiques. Qu'est-ce qui fait obstacle?



**Ms. Oxman-Martinez:** There are enormous barriers. Community organizations that could gather statistics are not willing to do so because they could disclose confidentiality. The issue is controversial.

Researchers do not have access to many trafficking victims except in the cases where our community organizations ask permission or consent from the victims. Researchers are ruled by an ethics board, and we need to receive signed consent from the victim to deal with trafficking issues.

It is difficult in that, first, we obtain consent from the community organizations to disclose the names of the victims and then obtain permission from our ethics boards to access the victims. We cannot access them directly. They must be accessed through the community organization.

Sometimes, community organizations are also threatened by traffickers when they know the organizations are working with trafficking victims. It is worse than drugs. One does not access drug lords easily, in the same way that one does not access human traffickers easily, either.

**Senator Oliver:** Is it not designed to protect the victims?

**Ms. Oxman-Martinez:** It is designed to protect the victims but, in the meantime, as one discloses and moves closer to the truth, and probably closer to the trafficker, one becomes endangered.

**Senator Phalen:** How do you account for the fact that the RCMP tell us there could be as many as 800 victims of human trafficking, and the NGOs tell us there could be as many as 16,000?

**Ms. Oxman-Martinez:** The RCMP cases are the cases that have been disclosed openly. The NGOs work with cases in confidentiality and secrecy because victims are afraid of the RCMP. If victims come from countries in which corrupted officials or corruption within the state system is usual, why would they trust Canadian officials? Who gives them a reason to trust?

**Senator Phalen:** Can I conclude, then, that the NGO figure of 16,000 victims is closer to the truth?

**Ms. Oxman-Martinez:** With all due respect to the RCMP, the NGO figures are much closer to reality.

**Senator Goldstein:** I apologize for coming late. I was at another committee meeting.

Thank you for appearing to speak with us and for sharing your expertise. I am disturbed by your assertion that the NGOs are reluctant or unable to disclose any information. Is it correct to say that without disclosing names, identities, addresses or anything that might identify victims, NGOs nevertheless could tell

**Mme Oxman-Martinez :** Il existe d'énormes obstacles. Les organismes communautaires qui pourraient recueillir des données statistiques ne veulent pas le faire, car elles risqueraient de compromettre ainsi la confidentialité de leurs données. La question prête à controverse.

Les chercheurs n'ont pas facilement accès aux personnes qui font l'objet de traite, sauf si les organismes communautaires sollicitent l'autorisation ou le consentement des victimes. Les chercheurs sont assujettis à une commission d'éthique, et nous devons obtenir le consentement écrit de la victime pour aborder avec elle des questions de traite des personnes.

La difficulté, c'est tout d'abord d'obtenir le consentement des organismes communautaires pour la divulgation des noms des victimes, et ensuite, d'obtenir l'autorisation de la commission d'éthique pour communiquer avec elles. Nous ne pouvons pas prendre directement contact avec elles. Nous devons le faire par l'intermédiaire d'un organisme communautaire.

Parfois aussi, les organismes communautaires reçoivent des menaces des organisateurs du trafic lorsque ceux-ci savent qu'un organisme travaille avec des victimes. C'est pire que dans le cas du trafic de drogues. On ne peut pas accéder facilement aux barons de la drogue, et c'est la même chose pour les auteurs de la traite des personnes.

**Le sénateur Oliver :** Ces précautions ne visent-elles pas à protéger les victimes?

**Mme Oxman-Martinez :** Elles visent à protéger les victimes, mais en même temps, plus on se rapproche de la vérité et sans doute des auteurs du trafic, plus on est en danger.

**Le sénateur Phalen :** Comment expliquez-vous que, selon la GRC, il y aurait 800 victimes de la traite des personnes, alors que les ONG évaluent ce nombre à 16 000?

**Mme Oxman-Martinez :** La GRC parle de cas qui ont été divulgués. Les ONG travaillent dans la confidentialité et le secret, parce que les victimes ont peur de la GRC. Lorsque la victime vient d'un pays où la corruption des fonctionnaires et des représentants de l'État est un phénomène courant, pourquoi ferait-elle confiance aux fonctionnaires canadiens? Qui peut la convaincre de leur faire confiance?

**Le sénateur Phalen :** Puis-je donc en conclure que le chiffre des 16 000 victimes avancé par les ONG est plus proche de la vérité?

**Mme Oxman-Martinez :** Sauf tout le respect dû à la GRC, les chiffres des ONG sont effectivement beaucoup plus proches de la réalité.

**Le sénateur Goldstein :** Veuillez excuser mon retard. J'assistais à la réunion d'un autre comité.

Je vous remercie d'être venue dialoguer avec nous et nous faire part de vos connaissances. Je m'inquiète de vous entendre dire qu'il répugne aux ONG de divulguer de l'information ou qu'elles en sont incapables. Peut-on dire que même sans divulguer de noms, de renseignements, d'adresses ou de quoi que ce soit qui

researchers, especially researchers, the quantity of victims and the characteristics of the victimization? Otherwise, how on earth are people supposed to deal with the situation?

You are right in saying that the RCMP figure of 800 victims is undoubtedly less than the reality because people do not go to the RCMP. I understand why. You provided a number of reasons for that situation, and there are additional ones. Some victims are immigrants who are concerned about being deported. There are all kinds of reasons for people not to provide information.

However, surely if NGOs have the information, they should somehow supply it so that the people of Canada can be made aware of the magnitude of this problem.

**Ms. Oxman-Martinez:** One simple reason they do not provide the information is that sometimes they do work that is not in their specific mandate. Therefore, they might be penalized for doing work that they are not required to do. That is one reason, but it has been argued.

Another important issue when talking about numbers is that numbers must be collected in a standardized way to be reliable. If we collect numbers in different ways, we can arrive at different conclusions. That is why the CIC and Statistics Canada attempt to collect data on trafficking victims. It seems to me reliable in terms of expertise of reliably collecting data in that we would not doubt data collected by Statistics Canada. We know they follow standards with respect to data collection, and they do so under standardized procedures.

**The Chair:** Are you also saying that part of the problem is that we have started to identify human trafficking as an area of concern so that we are catching up? In other words, Statistics Canada and CIC are starting to collect data because the field is becoming known and critical?

**Ms. Oxman-Martinez:** I think interest is growing in Canada, which is encouraging for researchers because the policy-makers are taking action. There is an interest in supporting what has been discussed about the volume, the scope, of human trafficking in Canada. I imagine that is the reason why Citizenship and Immigration Canada and Statistics Canada are willing to do it.

They are taking only the first steps, like a toddler learning to walk. They are preparing a large national consultation on the type of data they should collect and the priorities in terms of data collection.

**The Chair:** I have one final question. You have taken issue, as others have, with the term "victims" of human trafficking. What word or words would you substitute?

**Ms. Oxman-Martinez:** Agents.

puisse identifier les victimes, les ONG pourraient néanmoins renseigner les chercheurs, surtout eux, sur le nombre de victimes et la nature de ce qu'elles subissent? Comment est-on censé faire face à la situation sans ces données?

Vous avez raison de dire que le nombre cité par la GRC, soit 800 victimes, est bien inférieur à la réalité, car les gens ne veulent pas avoir affaire à la GRC. Je le comprends parfaitement. Vous avez évoqué plusieurs explications du phénomène, et il y en a d'autres. Certaines victimes sont des immigrants qui craignent d'être expulsés du Canada. Il y a toutes sortes de raisons pour lesquelles les gens ne veulent fournir aucun renseignement.

En revanche, si les ONG ont de l'information, elles devraient la communiquer de façon à ce que les Canadiens soient informés de l'ampleur du problème.

**Mme Oxman-Martinez :** Une raison bien simple pour laquelle elles refusent de fournir de l'information, c'est qu'elles font parfois un travail qui ne relève pas spécifiquement de leur mandat. Elles risqueraient donc d'être sanctionnées pour avoir fait un travail qu'elles n'étaient pas tenues de faire. Ce n'est qu'une raison parmi d'autres, mais elle a déjà été invoquée.

Autre élément important lorsqu'on parle de chiffres, c'est que les données doivent être recueillies de façon normalisée pour être fiables. Si la collecte de données ne se fait pas de la même façon, on peut en venir à des conclusions différentes. C'est pourquoi CIC et Statistique Canada s'efforcent de recueillir des données sur la traite des personnes. Je pense que c'est une activité fiable, car Statistique Canada a des experts en collecte de données et personne ne doute de la fiabilité de ses données. Nous savons que ces spécialistes respectent certaines normes concernant la collecte des données et qu'ils suivent des procédures standardisées.

**La présidente :** Êtes-vous également prête à dire que le problème tient en partie au fait que nous venons tout juste de désigner la traite des personnes comme source de préoccupation et que nous avons donc du rattrapage à faire? Autrement dit, Statistique Canada et CIC commencent à recueillir des données parce que le domaine commence à être connu et qu'on en reconnaît l'importance critique?

**Mme Oxman-Martinez :** Je pense que la question fait l'objet d'un intérêt croissant, et c'est très encourageant pour les chercheurs, car les décideurs politiques sont en train de passer à l'action. On s'intéresse à tout ce qui s'est dit sur l'étendue et l'ampleur de la traite des personnes au Canada. Je suppose que c'est pour cela que Citoyenneté et Immigration Canada et Statistique Canada souhaitent recueillir des données à ce sujet.

Ces deux organismes n'en sont qu'aux premières étapes, comme le bébé qui apprend à marcher. Ils préparent actuellement une vaste consultation nationale sur le type de données qu'il faut recueillir et sur les priorités en matière de collecte de données.

**La présidente :** Une dernière question. Comme d'autres, vous contestez l'emploi du mot « victimes » de la traite des personnes. Par quels mots faudrait-il le remplacer?

**Mme Oxman-Martinez :** Par le mot « agents ».



**The Chair: Agents of?**

**Ms. Oxman-Martinez:** Yes, agents of, having a free will. That would be important also in terms of the two protocols: One is against trafficking and the other is against smuggling. When we talk about trafficking, we talk about victims. When we talk about smuggling, we talk about irregular migrants and a threat to the States.

In talking about victims, on the one hand, we take away part of the empowerment or the resilience factors that these women might have. They have resilient factors because they survive. We have examples: Among others, Cherry Kingsley, who has published and has an organization that is on the Internet.

They are survivors of trafficking. They are open in the world. It is much better to talk about them in a positive way than in a way that is "misérabiliste." I do not know how to translate it.

That is why I would rather talk about agents.

**Senator Ringuette:** You talked about your research briefly. I listened carefully and I appreciate your comments.

Has your research brought you to some link between drugs, smuggling and trafficking? Is there a cross-over between those organizations?

**Ms. Oxman-Martinez:** I have not conducted research in terms of crime rings or in terms of criminalization. I have conducted research from a sociological perspective. There is a big difference between Aboriginal trafficking — domestic trafficking — and international trafficking.

Among the persons trafficked domestically, they are willing to leave their own community to escape from poverty or alcohol. However, they are already drug addicts. Children, at the age of seven years old, who are trafficked are also already into drugs.

Victims of international trafficking, according to community organizations, come to the country clean in terms of drugs. To cope with the lives they must lead, they come into drugs. Traffickers sometimes oblige them not only to consume drugs but to sell drugs and to commit other types of infractions, which could lead them to become "criminals."

**Senator Ringuette:** However, your research has not looked into the possibility of this crossover of the crimes that are committed?

In business marketing, we would say one would start with the drugs and then there would be the offspring of trade, trafficking. Then, there would be the children. Maybe I am wrong in what I foresee is a vicious cycle.

**Ms. Oxman-Martinez:** You are referring to an interrelation among the three. Probably, there is. I do not have evidence, but the criminal rings seem to be the same.

**La présidente : Agents de quoi?**

**Mme Oxman-Martinez :** Oui, ce sont des agents qui disposent d'un libre arbitre. C'est également important par rapport aux deux protocoles : le premier concerne le trafic des personnes, et l'autre concerne la contrebande. Lorsqu'on parle de traite des personnes, on parle de victimes, mais lorsqu'on parle de contrebande, on parle de migrants clandestins et d'une menace pour les États.

D'une part, si l'on parle de victimes, on élimine les éléments d'émancipation et de résilience dont ces femmes font preuve. Elles sont résilientes parce qu'elles survivent. Nous en avons plusieurs exemples : parlons, entre autres, de Cherry Kingsley, qui a publié son récit et qui fait partie d'un organisme présent sur Internet.

Ces personnes survivent à la traite. Elles s'affichent publiquement. Il est nettement préférable de parler d'elles en termes positifs que sur un ton misérabiliste.

Voilà pourquoi je préfère parler d'agents.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez parlé brièvement de votre recherche. Je vous ai écouté attentivement, et vos commentaires m'ont plu.

Vos recherches vous ont-elles permis d'établir un lien entre le trafic de drogues, la contrebande et la traite des personnes? Y a-t-il un point de rencontre entre ces divers milieux?

**Mme Oxman-Martinez :** Je n'ai pas fait de recherches sur les milieux criminels ni sur la criminalisation. J'ai abordé mes travaux d'un point de vue sociologique. Il y a une grande différence entre la traite autochtone — la traite intérieure — et la traite internationale.

Les victimes de la traite des personnes à l'échelle nationale sont prêtes à quitter leur collectivité pour échapper à la pauvreté ou à l'alcool. Elles sont cependant déjà des toxicomanes. Des enfants d'à peine sept ans qui sont parmi ces victimes consomment déjà des drogues.

Par ailleurs, d'après les organismes communautaires, les victimes de la traite des personnes à l'échelle internationale arrivent au pays sans avoir jamais consommé de drogues. Elles en prennent uniquement pour arriver à supporter la vie qu'on leur fait mener. Les trafiquants les obligent parfois non seulement à consommer des drogues, mais à en vendre et à commettre d'autres types d'infractions qui finissent par faire d'elles des « criminelles ».

**Le sénateur Ringuette :** Vous n'avez cependant pas envisagé, dans le cadre de vos recherches, la possibilité d'une interaction entre les différents types de crimes commis, n'est-ce pas?

En marketing, on dirait qu'il y a d'abord un produit primaire, les drogues, et un produit secondaire, le trafic. Il y a ensuite les enfants. Je me trompe cependant peut-être en croyant qu'il s'agit d'un cercle vicieux.

**Mme Oxman-Martinez :** Vous faites allusion à une interrelation entre ces trois types de crimes. Il en existe sans doute une. Je n'ai pas de preuve qui confirme cette hypothèse, mais les cercles criminels semblent être les mêmes.

**The Chair:** Thank you, professor, for giving us your perspectives and what data you could get your hands on through your research.

It is helpful in our assessment of Bill S-218. We will embark on a study on trafficking, so no doubt we will look to you for further and different aspects in the future. Thank you for coming this evening.

**Ms. Oxman-Martinez:** Thank you very much. I am pleased to cooperate.

**The Chair:** Senators, we have on our final panel this evening, from the Canada Border Services Agency, Megan Imrie, Director, Horizontal Policy and Planning Division, Enforcement Branch. From the Royal Canadian Mounted Police is Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

We welcome you both. We want you to tell us how the human trafficking issue is dealt with now.

We understand that you are not here to say whether the bill is good. We do not put you in that position. However, many questions came up in a last session that we were told: We cannot answer that policy implementation concept; that belongs to the RCMP; or that belongs to the border service.

You are here to enlighten us on the present state and anything else that you may wish to say. If you have opening statements, please proceed.

**Megan Imrie, Director, Horizontal Policy and Planning Division, Enforcement Branch, Canada Border Services Agency:** I have opening comments, which I believe you have copies of, and will also answer any questions.

It is my pleasure today to appear before you to discuss the subject of trafficking in persons and the measures that the Government of Canada, specifically the CBSA, is taking to identify and protect victims of trafficking in persons, as well as to punish the perpetrators while shutting off the flow of victims.

Trafficking in persons, TIP, is an appalling crime that exploits some of the world's most vulnerable people, including women and children. Consequently, it is of utmost concern to the CBSA as well as to our partners. While Canada has been working with its partners for many years to combat TIP, recent elevated public profile has generated new opportunities to work with the international community to come up with viable solutions.

**La présidente :** Je vous remercie, professeure, de nous avoir présenté vos vues et les données que vous avez pu recueillir dans le cadre de vos recherches.

Toute cette information nous sera utile dans notre examen du projet de loi S-218. Comme nous comptons entreprendre une étude sur la traite des personnes, nous ferons sans doute appel à vous de nouveau. Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité ce soir.

**Mme Oxman-Martinez :** Je vous remercie beaucoup. Ma collaboration vous est acquise.

**La présidente :** Chers collègues, nous allons maintenant entendre nos derniers témoins de la soirée. Il s'agit de Mme Megan Imrie, directrice, Division de la politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada. Nous accueillons également de la Gendarmerie royale du Canada, Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales.

Nous vous souhaitons la bienvenue à tous deux. Nous aimerions que vous nous expliquiez les mesures qui sont prises actuellement pour lutter contre la traite des personnes.

Nous comprenons que vous n'êtes pas ici pour nous dire si le projet de loi est bon. Nous ne vous mettrons pas dans l'embarras. Nous voudrions cependant obtenir réponse aux questions qui ont été soulevées lors de la dernière séance et qui relèvent de la GRC ou de l'Agence des services frontaliers.

Vous êtes ici pour nous expliquer la situation actuelle et pour nous dire aussi tout ce que vous aimeriez nous dire. Si vous avez des déclarations préliminaires, je vous invite maintenant à les faire.

**Megan Imrie, directrice, Division de la politique horizontale et de la planification, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada :** J'ai une déclaration préliminaire et je crois que vous en avez déjà reçu copie. Après l'avoir faite, je répondrai volontiers à vos questions.

C'est avec grand plaisir que je me présente devant vous aujourd'hui pour vous parler de la traite des personnes et des mesures que le gouvernement du Canada, l'ASFC plus particulièrement, prend pour en repérer et en protéger les victimes, mais aussi pour en punir les auteurs et les empêcher de faire d'autres victimes.

La traite des personnes, la TP, est un crime effroyable, qui consiste à exploiter des gens parmi les plus vulnérables en ce monde, y compris des femmes et des enfants. Par conséquent, elle constitue une priorité pour l'ASFC et pour ses partenaires. Avec ses partenaires, le Canada lutte depuis de nombreuses années contre la TP, mais comme il a beaucoup été question de ce phénomène dernièrement, les possibilités de travail en collaboration avec la communauté internationale pour trouver des solutions viables se sont multipliées.



*[Translation]*

In order to combat human trafficking, the government of Canada has adopted a victim based strategy. Like other countries, our strategy is based on three pillars, the three "ps": Protect the victim, prosecute the trafficker and prevent the offence. We have added a fourth "p" to that, partnership: Establishing partnerships within our organizations and federal departments, among various organizations and departments as well as with non-governmental organizations and the international community.

*[English]*

The Government of Canada collaborates with its international and domestic partners, including our provinces and territories, as well as with civil society members in the fight against TIP. Both Canada and the U.S. have either adopted new laws or amended existing legislation to implement the United Nations trafficking protocol.

The CBSA contributes to many international fora on trafficking in persons. Our department co-hosted a conference, along with the RCMP, titled "Empowering the Victim, Developments in Human Trafficking," in Washington last week, and I had the pleasure of attending and opening the session. This event was an opportunity for the governments of Canada and the U.S., as well as other partners, to share information and raise awareness on the issue of trafficking in persons.

Canada also participates in the Organization of American States, the Organization for Security and Co-operation in Europe, the UN, the G8 and the Regional Conference on Migration, all of which promote the sharing of best practices and anti-trafficking efforts.

*[Translation]*

In order to combat human trafficking, Canada combines legislative prohibitions with other measures. The Immigration and Refugee Protection Act and the Criminal Code set the legislative framework for combating human trafficking. Transnational human trafficking has been an offence under the act since 2002. Similarly, since 2005, there have been new human trafficking offences added to the Criminal Code.

*[English]*

Protection of victims is a shared federal and provincial responsibility in Canada. At the federal level, the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons coordinates anti-trafficking efforts. This working group is comprised of 17 departments and agencies and is co-chaired by our Department of Justice and Department of Public Safety. CBSA has been and continues to be an active participant in this group since its inception in 2004.

*[Français]*

Pour lutter contre la traite des personnes, le gouvernement du Canada a adopté une stratégie centrée sur les victimes. Comme d'autres pays, nous nous fondons sur trois piliers, les trois « p » : protéger la victime, poursuivre le trafiquant et prévenir l'infraction. Nous y avons ajouté un quatrième « p », partenariat : Établir des partenariats au sein de nos organismes et ministères fédéraux, entre les différents organismes et ministères ainsi qu'avec des organismes non gouvernementaux et avec la communauté internationale.

*[Traduction]*

Dans sa lutte contre la TP, le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires à l'étranger comme au pays, qu'il s'agisse des provinces et des territoires ou des membres de la société civile. Pour mettre en œuvre le protocole des Nations Unies contre la traite des personnes, le Canada comme les États-Unis ont soit créé de nouvelles lois, soit modifié celles qui existaient déjà.

L'ASFC contribue à de nombreux forums internationaux sur la traite des personnes. En fait, elle a été l'un des hôtes d'une conférence intitulée « Empowering the Victim : Developments in Human Trafficking » qui s'est tenue à Washington, la semaine dernière, et à laquelle j'ai eu le plaisir d'assister. En fait, c'est moi qui ai prononcé le mot d'ouverture.

Le Canada fait également partie de l'Organisation des États américains, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'ONU, du G8 et de la Conférence régionale sur les migrations, autant d'organismes qui encouragent l'échange de pratiques exemplaires et les efforts communs de lutte contre la traite des personnes.

*[Français]*

Pour combattre la traite de personnes, le Canada combine les interdictions prévues par la loi avec d'autres mesures. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et le Code criminel dressent le cadre législatif pour lutter contre la traite de personnes. La traite transnationale des personnes constitue une infraction de la loi depuis 2002. De même, le Code criminel contient depuis 2005 de nouvelles infractions en matière de traite de personnes.

*[Traduction]*

Au Canada, la protection des victimes relève autant du gouvernement fédéral que des provinces. Au niveau fédéral, la lutte contre la traite des personnes est coordonnée par le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes, groupe composé de 17 organismes et ministères et présidé par nos ministères de la Justice et de la Sécurité publique. Depuis sa création en 2004, le groupe peut compter sur la participation active de l'ASFC.

This group serves as a centre of federal expertise, which works to strengthen federal responses through governmental policy development on TIP, information exchange and the facilitation of international and national cooperation. In addition, the Government of Canada works with provincial and territorial partners to combat TIP by raising awareness and by training law enforcement officials to identify victims and to prosecute offenders successfully.

Guidelines have been developed to provide information on the identification and protection of victims and useful tips for interviewing victims. Since 2007, all new border services officers receive additional training that covers trafficking in persons. The training focuses on victim identification, interviewing techniques, procedures in dealing with victims and sensitivity.

[Translation]

In 2006, Canada took steps specifically designed to protect victims. Each victim is entitled to a temporary resident permit, which gives them 180 days to get over their ordeal and consider their options, and at the same time they can access health care and trauma counselling.

[English]

Identifying trafficking victims and encouraging them to come forward is key to stopping human traffickers. When potential victims arrive in Canada, they may be unaware of what is in store for them, or when they become aware that they are being exploited, they may be sufficiently intimidated by the trafficker that they refuse to seek help from the authorities. In either case, they may deny being trafficking victims.

The identification of victims may prove especially difficult at the port of entry since victims may not be aware that they are being trafficked. Once a person is a suspected victim, the border services officers liaise with regional intelligence officers to ensure that persons concerned are referred to the RCMP for a determination of their possible status as a victim of human trafficking as well as to Citizenship and Immigration Canada for consideration of a temporary resident permit.

The CBSA is committed to continuing collaboration with its partners in the fight against TIP. Through a regime of education, outreach and understanding, this collaboration will contribute to the government response to this problem. I thank you for giving me the opportunity to be here today and I will do my best to answer any questions.

**Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police:** Chair and honourable committee members, I thank you for inviting me here today. I will be pleased to answer any questions you might have on what policy the RCMP has in place to address the needs of the victims of human

Les experts du palier fédéral s'y réunissent pour renforcer les interventions du Canada en élaborant des politiques gouvernementales en matière de traite des personnes, d'échange de renseignements et de coopération nationale et internationale. Le gouvernement du Canada et ses partenaires provinciaux et territoriaux luttent contre la traite des personnes en sensibilisant et en formant des responsables de l'application de la loi capables de repérer les victimes et de faire inculper les trafiquants.

Des lignes directrices ont été élaborées pour expliquer comment repérer et protéger les victimes et pour donner des conseils pratiques pour interroger les victimes. Depuis avril 2007, les nouveaux agents des services frontaliers reçoivent une formation supplémentaire qui porte sur la traite des personnes, plus particulièrement sur la façon de repérer les victimes, sur les techniques d'entrevue, sur la façon d'aborder les victimes et sur le tact.

[Français]

En 2006, le Canada a adopté des mesures visant expressément à protéger les victimes. Chaque victime a droit à un permis de résident temporaire, ainsi elle dispose de 180 jours pour se remettre de son épreuve et réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elle, tout en ayant accès à des services de santé et de consultation en matière de traumatismes.

[Traduction]

Repérer les victimes de la traite des personnes et les encourager à faire les premiers pas, voilà la clé pour arrêter les trafiquants. Lorsqu'elle arrive au Canada, l'éventuelle victime ne sait pas nécessairement ce qui l'attend. Ou bien, lorsqu'elle se rend compte qu'elle est exploitée, elle a trop peur du trafiquant pour demander de l'aide aux autorités. Dans les deux cas, elle niera catégoriquement être victime de traite des personnes.

Repérer les victimes peut s'avérer difficile surtout dans un bureau d'entrée, car ces personnes ne savent pas nécessairement qu'elles font l'objet d'une traite. Si un agent des services frontaliers soupçonne une personne d'être victime de la traite des personnes, il doit communiquer avec les agents régionaux du renseignement pour que cette personne soit dirigée vers la GRC, qui déterminera s'il s'agit bien d'une victime de la traite des personnes, et ensuite vers Citoyenneté et Immigration Canada, qui évaluera la possibilité de lui attribuer un permis de résident temporaire.

L'ASFC tient à continuer de collaborer avec ses partenaires dans la lutte contre la traite des personnes. L'éducation, la prise de contact et la compréhension contribueront à la capacité du gouvernement de répondre à ce problème. Encore une fois, je vous remercie de m'avoir laissé me joindre à vous aujourd'hui. Si vous avez des questions, j'y répondrai de mon mieux.

**Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales, Gendarmerie royale du Canada :** Madame la présidente et mesdames et messieurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je répondrai volontiers aux questions que vous me poserez sur la façon dont la GRC répond



trafficking once these victims come to our attention and what is offered to assist individuals who are identified as victims of trafficking.

The RCMP defines a victim of human trafficking as any person recruited by a trafficker through force, fear, fraud or deception for the purpose of exploitation.

The trafficked person may seek a better life but instead may be forced into sexual exploitation, forced labour or other forms of servitude, or may even be trafficked for organ removal.

A person can be a victim of trafficking without crossing any borders. Children are particularly vulnerable to exploitation as they have limited comprehension of events unfolding around them. Traffickers use various methods to maintain control over their victims, including force, sexual assault and threats of violence.

The extent of victimization must be recognized as a significant aspect of this crime. Persons are reduced to, and treated as, nothing more than a commodity.

*[Translation]*

When it comes to human trafficking, the RCMP's mandate is to cooperate with social and government organizations in Canada and abroad in order to protect and improve quality of life through education, prevention and enforcement.

*[English]*

To fulfill this mandate, the RCMP established the Human Trafficking National Coordination Centre here in Ottawa. The HTNCC, as we call it, works in collaboration with international, national, provincial and municipal agencies, as well as non-governmental organizations, to develop policies, mechanisms and initiatives to combat human trafficking in Canada and abroad.

One key objective of the centre is the protection of victims through the development of protocols and witness protection procedures in collaboration with the RCMP source witness protection program.

In many cases, during the initial stages of human trafficking investigations, the RCMP liaises with the Canada Border Services Agency and Citizenship and Immigration Canada to determine the status of the victims in Canada.

This partnering is critical, as it allows the RCMP to pursue the investigation. It also provides a mechanism by which victims can access various avenues of assistance available to them, such as medical treatment, trauma counselling and shelter in a safe environment away from their exploiters.

As you may be aware, identifying victims of human trafficking is challenging. They are often traumatized. They may speak a different language or they may simply be afraid of police.

aux besoins des victimes de la traite des personnes, une fois que le cas de ces victimes nous est signalé, et l'aide que nous portons à ces victimes.

La GRC estime que toute personne recrutée par un trafiquant par l'intimidation, la force, des moyens frauduleux ou trompeurs dans le but de l'exploiter est victime de trafic de personnes.

Il se peut que la victime ait cherché à améliorer son sort, mais qu'elle ait été forcée de s'adonner à un commerce sexuel, un travail forcé ou une autre forme de servitude, voire être sujette à un trafic d'organes.

Une personne peut être victime de trafic sans franchir une frontière. Les enfants sont particulièrement vulnérables à l'exploitation étant donné leur compréhension limitée de ce qui se passe autour d'eux. Les trafiquants utilisent diverses méthodes pour garder la main mise sur leurs victimes, notamment la force, l'agression sexuelle ou des menaces de violence.

Un aspect important de ce crime concerne le degré auquel une personne devient victime. La personne est réduite à rien de plus qu'un objet, et c'est ainsi qu'elle est traitée.

*[Français]*

En matière de traite de personnes, le mandat de la GRC consiste à collaborer avec les organismes sociaux et gouvernementaux canadiens et à l'étranger afin de protéger et d'améliorer la qualité de la vie par l'éducation, la prévention et l'application de la loi.

*[Traduction]*

Pour s'acquitter de ce mandat, la GRC a établi le Centre national de coordination contre la traite des personnes, ici à Ottawa. Le centre travaille avec des entités internationales, nationales, provinciales et municipales ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales pour élaborer des politiques, des mécanismes et des initiatives de lutte contre le trafic de personnes au Canada et à l'étranger.

Un des principaux objectifs du centre est la protection des victimes grâce à des protocoles et à des moyens de protection des témoins en collaboration avec le programme de protection des témoins sources de la GRC.

Bien souvent, au début des enquêtes portant sur le trafic de personnes, la GRC établit des contacts avec l'Agence canadienne des services frontaliers et Citoyenneté et Immigration Canada pour déterminer le statut des victimes qui se trouvent au Canada.

Ce partenariat est capital, car il permet à la GRC de poursuivre son enquête. Il offre également un mécanisme grâce auquel les victimes ont accès à diverses sources d'aide, comme un traitement médical, un counseling traumatologique et un refuge dans un milieu sûr, loin des exploitants.

Comme vous le savez sans doute, l'identification des victimes de trafic de personnes n'est pas facile. Très souvent, ces personnes sont traumatisées. Il se peut qu'elles ne parlent ni anglais, ni français ou qu'elles aient tout simplement peur de la police.

*[Translation]*

The RCMP, together with its partners, ensures that victims get the services available to them, including health care, emergency shelter, social assistance and legal aid. In conducting our investigations, out of concern for the victim, we feel that we have come up with initiatives that provide better protection for victims.

*[English]*

The Human Trafficking National Coordination Centre has developed policies that specifically outline the responsibilities of the RCMP field units when they suspect that a human trafficking offence has occurred, or is occurring.

Included in this policy are victim-assisted guidelines for both international and domestic victims of human trafficking. These guidelines are designed to follow a victim step by step, from point of identification onwards, and to ensure that the victim's rights and interests are protected and their needs addressed in a matter that is appropriate and effective.

The RCMP has made significant strides in the development of relationships of trust with non-governmental agencies and faith-based groups. For example, in partnership with the B.C. Ministry of Children and Family Development, they have developed a working group comprised of social service providers, law enforcement agencies and other government departments directly involved with human trafficking.

I will comment briefly on human trafficking and the 2010 Olympics. I am aware concerns have been expressed that criminal groups will use the Olympics as an opportunity to bring in large numbers of trafficking victims.

The RCMP recognizes that with any large event, there will always be people looking to profit illegally from others. The RCMP is working with federal, provincial and municipal officials, and focusing on prevention and awareness, which includes training of front-line enforcement prior to, during and after the Olympics.

The RCMP is working with the Canadian Crime Stoppers Association to develop a national awareness campaign to inform the public and possible victims of the steps to report human trafficking cases.

The RCMP, through its joint intelligence group, continues to monitor intelligence relating to all criminal activities surrounding the 2010 Olympics, including human trafficking, and will take all appropriate and necessary measures to combat criminal organizations involved in these criminal activities. This approach is entirely consistent with Canada's current effort to prevent trafficking, to protect the victims and to prosecute the offenders. We will build on these strategies

*[Français]*

La GRC, de concert avec ses partenaires, veille à ce que les victimes reçoivent les services qui leur sont offerts, notamment des soins de santé, un refuge d'urgence, et l'aide sociale et juridique nécessaire. En entreprenant nos enquêtes, en nous souciant de la victime, nous estimons concevoir des initiatives qui lui apportent une meilleure protection.

*[Traduction]*

Le Centre national de coordination contre la traite des personnes a élaboré une politique qui précise les responsabilités qui incombent aux unités divisionnaires de la GRC quand on soupçonne qu'un acte de trafic de personnes a été commis ou est en cours.

Cette politique prévoit des lignes directrices pour venir en aide aux victimes, qu'il s'agisse de citoyens canadiens ou de ressortissants étrangers. Ces lignes directrices incluent une marche à suivre, point par point, à partir de l'identification, pour veiller à ce que les droits et les intérêts de la victime sont protégés et qu'on lui vient en aide de façon efficace et appropriée au besoin.

La GRC a réalisé des progrès remarquables dans ses rapports de confiance avec les organisations non gouvernementales et les groupes confessionnels. Par exemple, en partenariat avec le ministère du Développement de la famille et de l'enfant de la Colombie-Britannique, on a formé un groupe de travail où œuvrent des représentants des services sociaux, des forces de l'ordre et d'autres ministères qui s'occupent directement du trafic de personnes.

Je vais aborder brièvement la question du trafic de personnes et des Olympiques de 2010. On s'est inquiété du fait que des groupes de criminels profiteront de l'événement pour faire entrer un grand nombre de victimes du trafic de personnes.

La GRC reconnaît qu'à l'occasion de toute manifestation d'envergure, il y aura toujours des gens qui voudront en tirer partie par des moyens illégaux. La GRC travaille en collaboration avec les autorités fédérales, provinciales et municipales, au niveau de la prévention et de la sensibilisation notamment, en donnant une formation aux intervenants de première ligne avant, pendant et après les Jeux olympiques.

La GRC travaille en collaboration avec l'Association canadienne d'échec au crime à organiser une campagne nationale de sensibilisation afin d'informer le public et les victimes éventuelles de la marche à suivre pour signaler les cas de trafic de personnes.

Par l'entremise de son groupe mixte du renseignement, la GRC continue à recueillir des renseignements sur toutes les activités criminelles entourant les Jeux olympiques de 2010, y compris la traite de personnes, et prendra toutes les mesures nécessaires et indiquées pour réprimer les activités criminelles de ces organisations. Cette approche correspond tout à fait aux efforts déployés actuellement par le Canada en vue de prévenir la traite des personnes, d'en protéger les victimes et d'en poursuivre les



to respond specifically to human trafficking in the context of the 2010 Olympics.

In closing, let me reiterate that the identification and rescue of human trafficking victims and the prosecution of traffickers is of the utmost importance to the RCMP. Thank you for inviting me, again, to appear here today and I will be pleased to answer any questions.

**Senator Munson:** Thank you for coming here tonight. The earlier testimony that you listened to painted a picture of the RCMP as a difficult place for victims to go. One witness said, it is clear victims would not be at ease with RCMP officers.

How will you change that whole situation or attitude when victims, whatever the figure may be, whether 16,000 or 800, are in this country and they are hiding in the shadows? They do not want to talk to you. They do not want to talk to someone in a uniform. They are scared when they left, probably, and they are scared when they are here.

With all respect to what you have said, how do you cross that bridge?

**Mr. Cabana:** Unfortunately, I believe that is an accurate reflection of today's realities. It is also one of the main reasons why the RCMP, with its partners, including CBSA and CIC, are focusing on the awareness campaign.

As with many new initiatives in Canada, it takes time for these initiatives to be implemented. When we deal with human trafficking, the harsh realities of the people that suffer this type of crime and the fact that a number of these individuals come from countries where, maybe, the trust or the relationship with law enforcement is not established, or not like it is here in Canada, it takes time to establish that relationship.

Through the awareness campaign, we hope to inform potential victims of the services that are available. I truly believe that, over time, as cases come to the forefront and become public, people and victims will realize that the proper procedures, guidelines and support are in place for them. I hope that, over time, more victims will self-identify.

**Senator Munson:** The testimony by your colleague sitting beside me, Ms. Imrie of the Canada Border Services Agency, is that the new training since April 2007 focuses on victim identification, interview techniques, procedures in dealing with victims and sensitivity. Do you both have the same training techniques? Are the same people conducting similar training on the issue of sensitivity, or are they two different departments with two different organizations?

**Mr. Cabana:** I am sorry, senator, your question is directed at whom?

auteurs. Ces stratégies nous aideront à réagir de façon toute particulière à la traite des personnes lors des Jeux olympiques de 2010.

Comme dernier point, permettez-moi de répéter que l'identification et le sauvetage des victimes de la traite des personnes ainsi que la poursuite des trafiquants revêtent une importance capitale pour la GRC. Je vous remercie encore une fois de m'avoir invité ici aujourd'hui et je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le sénateur Munson :** Merci d'être des nôtres. Les témoins qui ont pris la parole tout à l'heure et que vous avez entendus ont dit qu'il était difficile pour les victimes de s'adresser à la GRC. Un des témoins a même dit que les victimes n'étaient manifestement pas à l'aise avec les agents de la GRC.

Que pouvez-vous faire pour changer la situation ou l'attitude des victimes, quel que soit leur nombre au Canada — 800 ou 16 000? Elles se cachent et ne veulent pas vous parler, car elles fuient toute personne en uniforme. Elles avaient sans doute peur de le faire dans leur pays d'origine, et cette peur persiste, une fois au Canada.

Sans vouloir minimiser ce que vous avez dit, que pouvez-vous faire pour remédier au problème?

**M. Cabana :** Malheureusement, c'est une description assez juste de la réalité d'aujourd'hui. C'est aussi une des principales raisons pour lesquelles la GRC, avec ses partenaires dont l'ASFC et CIC, misent sur la campagne de sensibilisation.

Comme pour beaucoup d'initiatives lancées au Canada, la mise en œuvre prend un certain temps. La situation des victimes de la traite des personnes est extrêmement pénible, et beaucoup d'entre elles viennent de pays où les corps policiers n'inspirent pas nécessairement confiance, contrairement à ce qui se passe au Canada. Il faut donc un certain temps pour établir des relations avec elles.

Nous espérons que la campagne de sensibilisation nous permettra d'informer les éventuelles victimes des services qui sont à leur disposition. Avec le temps, au fur et à mesure que des affaires de ce genre deviendront publiques, la population et les victimes de traite comprendront qu'il y a des modalités et des lignes directrices pour leur venir en aide. J'espère qu'avec le temps, de plus en plus de victimes se feront connaître.

**Le sénateur Munson :** Dans son témoignage, votre collègue qui est assise à côté de moi, Mme Imrie de l'Agence des services frontaliers du Canada, a indiqué que la formation offerte depuis avril 2007 porte sur l'identification des victimes, les méthodes d'entrevue, les façons de traiter les victimes et la sensibilité à leur situation. Vos deux organisations vont-elles utiliser les mêmes techniques de formation? Est-ce que les mêmes personnes offrent une formation semblable sur la question de la sensibilité à la situation des victimes, ou s'agit-il de deux services différents?

**M. Cabana :** À qui s'adresse votre question, monsieur le sénateur?

**Senator Munson:** It is directed at both of you. I want to make it clear that this new program has been in place since April 2007. Are the same people training at both the CBSA and the RCMP?

**Ms. Imrie:** There is various training, depending on the audience and the need. From the perspective of the Canada Border Services Agency, we have training that is called port training. It is for our new officers in terms of front-line operations. There is a 13-week training program in terms of their duties to become a border services officer. We have integrated a module that deals with human trafficking, in particular, and which provides techniques with respect to the victim-centered approach to dealing with potential victims as well. That particular training is provided for our officers in line with our broad program.

In addition to that training, we have access to the RCMP training for our law enforcement officials. More experienced officers in the field also have access to the workshop. Perhaps I will let my colleague continue.

**Mr. Cabana:** I will echo what my colleague said. There is a range of training initiatives or responses. Both our agencies have internal training mechanisms in place to provide our respective personnel with the knowledge and expertise that they require. In addition, both agencies, in partnership with CIC as well as the Status of Women Canada, have workshops that are conducted nationally in different locations to provide awareness to other front-line personnel.

Human trafficking is not a responsibility strictly of the RCMP or CBSA. It is also a responsibility of every law enforcement officer in Canada. Jointly, we provide these awareness sessions across the country.

**Senator Munson:** I guess you cannot comment on the bill before us, but if someone came up with an idea of a hotline, would you like it?

**Mr. Cabana:** Yes, I guess we would like it. This is something that I can inform this honourable committee about. We would like it so much that we have been pursuing that avenue ourselves, recognizing the resistance or concern that the victims might have in calling law enforcement.

One of the initiatives that we have presently with Crime Stoppers is for them to assume that role. Crime Stoppers already has the infrastructure in place to manage these calls 24/7. A protocol has been developed where Crime Stoppers, in concert with the RCMP and CBSA, will roll out an awareness campaign nationally, as well as providing a 1-800 number for people to report potential incidents of human trafficking and for victims to self-identify.

Part of that process also includes protocols, should a victim self-identify, on what Crime Stoppers is supposed to do with that information to ensure that once the person comes forward, they do not have to wait for the response to be provided.

**Le sénateur Munson :** À vous deux. Je souligne que ce nouveau programme existe depuis avril 2007. Les formateurs sont-ils les mêmes à l'ASFC et à la GRC?

**Mme Imrie :** La formation varie selon les besoins et les destinataires. À l'Agence des services frontaliers du Canada, nous offrons une formation liée au point d'entrée. Elle s'adresse à nos nouveaux agents de première ligne. Il s'agit d'un programme de formation de 13 semaines portant sur les fonctions d'un agent des services frontaliers. Nous y avons intégré un module sur la traite des personnes qui porte sur la façon d'aborder des victimes ou des victimes potentielles, en axant son intervention sur les besoins des victimes. Ce module va dans le sens de l'ensemble du programme de formation de nos agents.

En plus de cette formation, nos agents responsables de l'application de la loi ont accès à la formation de la GRC. Des agents plus expérimentés dans le domaine peuvent aussi participer à cet atelier. Mon collègue pourra peut-être vous fournir plus de détails.

**M. Cabana :** Je vais répéter ce que mon collègue vous a dit. Il existe toute une gamme d'initiatives de formation et d'intervention. Nos deux agences se sont munies de mécanismes de formation internes afin que notre personnel détienne les connaissances nécessaires. De plus, nos deux agences, en partenariat avec CIC et Condition féminine Canada ont tenu des ateliers à divers endroits du pays afin de transmettre de l'information aux autres intervenants de première ligne.

La responsabilité en matière de trafic des personnes n'incombe pas uniquement à la GRC ou à l'ASFC. Elle relève également de chaque agent responsable d'appliquer la loi au Canada. Nous organisons ainsi conjointement des séances d'information un peu partout au pays.

**Le sénateur Munson :** Je sais que vous ne pouvez pas nous parler du projet de loi dont nous sommes saisis, mais si quelqu'un vous proposait l'idée de créer un service téléphonique d'urgence, seriez-vous pour?

**M. Cabana :** Oui, nous serions pour. Je peux d'ailleurs en parler au comité. Nous aimons tellement cette idée, que nous sommes en train de la développer. Nous avons notamment reconnu le fait que les victimes peuvent hésiter ou être réticentes à appeler des agents de la paix.

Une des initiatives menées à l'heure actuelle par Échec au crime assume notamment ce rôle. Échec au crime s'est déjà doté des infrastructures nécessaires pour répondre à ces appels 24 heures par jour et sept jours par semaine. La GRC, l'AFSC et Échec au crime ont élaboré un protocole qui permettra à Échec au crime de faire une campagne de sensibilisation nationale. L'organisation fournira également un numéro 1-800 pour que les gens puissent rapporter des incidents potentiels de traite des personnes et pour que les victimes puissent s'identifier.

Le processus comprend également des protocoles à suivre lorsque la victime s'identifie. Échec au crime a des lignes directrices quant aux mesures à prendre lorsqu'une victime se présente, afin que celle-ci n'ait pas à attendre une intervention.



**Senator Goldstein:** I have a number of questions. First, my recollection of the Palermo Convention is that it envisages the creation of a voluntary grouping of various national agencies, both NGOs and law enforcement people, to try to combat this horror. What has Canada done to encourage that international cooperation? I notice Ms. Imrie is making notes, so I will continue.

Second, I have a concern that thus far, everything that has been described to us by Ms. Imrie and Officer Cabana — and I am not belittling it because you are working well within the resources you have — is that there is no outreach program. There is no program where, for instance, you inform First Nations communities that there is a voice and a heart on the other side of a telephone to listen, without their being identified, to problems occurring in their families. That situation is true not only in terms of First Nations but of everyone else.

I see, day after day in every newspaper I read, publicity with respect to Employment Canada. Obviously, they have a budget for public relations alone, which is well beyond the aggregate budget of both your groups.

Surely, we should devote money to creating outreach programs where people can assert their concerns without identifying themselves, but possibly talking about victims and encouraging victims to identify themselves once their friends, relatives or acquaintances know that facility is available to them.

Third, how many individuals suspected of trafficking or suspected of being victims of trafficking — and I use the term although we are told we should not — have been stopped at our borders in the past year? Do you have any statistics?

How many prosecutions have taken place? I am not talking about successful prosecutions. I am talking simply about prosecutions. Do you have those statistics?

**Mr. Cabana:** There are many questions there. First, thank you for recognizing that both our agencies are doing the best we can to work within the resources available to us.

I will try to break down your questions, and then possibly pass them on to my colleague.

We agree wholeheartedly on the importance of outreach. In 2008, the Government of Canada provided new funding. Again, in the big scope of things, some would say it was a relatively small amount, but it is a start. There was \$6 million provided to strengthen the initiative to combat sexual exploitation and trafficking of children.

Part of these funds went to the National Child Exploitation Coordination Centre that the RCMP manages here in Ottawa, and part of the funding went to the Human Trafficking National Coordination Centre I referred to earlier. The centre used these funds to implement or put in place coordinators regionally, across

**Le sénateur Goldstein :** J'ai plusieurs questions à vous poser. D'abord, si ma mémoire est bonne, la Convention de Palermo vise à créer un regroupement volontaire d'agences nationales, en provenance du secteur des ONG et des forces de l'ordre, afin que l'on puisse lutter contre cette situation horrible. Qu'a fait le Canada pour encourager la coopération internationale? Je vois que Mme Imrie prend des notes, alors je vais poursuivre mes questions.

Ensuite, je suis préoccupé. J'ai l'impression que tout ce que Mme Imrie et l'agent Cabana nous ont dit — et je ne suis pas en train de vous critiquer parce que vous travaillez très bien avec les ressources qui sont à votre disposition — c'est qu'il n'y a pas de programme de rayonnement. Il n'existe ainsi aucun programme dans le cadre duquel, par exemple, on pourrait dire aux Autochtones qu'il y a une voix et un cœur qui est là pour écouter les problèmes auxquels ils font face dans leurs familles et qui ne leur demandera pas de s'identifier. Ce cas s'applique non seulement aux Autochtones mais à tout le monde.

Tous les jours, dans le journal, je vois des publicités pour Emploi Canada. De toute évidence, ils ont un budget pour les relations publiques qui dépasse le budget cumulatif de vos deux organisations.

Je pense que nous devrions octroyer plus d'argent pour créer des programmes de d'approche permettant aux gens d'exprimer leurs préoccupations sans avoir à s'identifier. Si les amis, la famille ou les connaissances de la victime ont accès à un tel outil, ils pourront parler de son cas et l'encourager à se manifester.

Maintenant, dites-moi combien d'individus soupçonnés de traite de personnes ou de victimes présumées de trafic — j'utilise le terme même si je sais qu'on n'est pas censé le faire — ont été arrêtés à nos frontières au cours de la dernière année? Avez-vous des données à nous fournir?

Combien de poursuites ont eu lieu? Je ne parle pas seulement des poursuites avec gain de cause. Je parle tout simplement des poursuites. Avez-vous des statistiques à ce sujet?

**M. Cabana :** Vous nous posez beaucoup de questions. J'aimerais d'abord vous remercier d'avoir reconnu que nos deux agences font de leur mieux pour travailler avec les ressources à leur disposition.

Je vais essayer de répondre à vos questions et je céderai peut-être ensuite la parole à ma collègue.

Nous sommes tout à fait d'accord avec vous quant à l'importance du rayonnement. En 2008, le gouvernement du Canada nous a fourni de nouveaux fonds. Si l'on considère la situation dans son ensemble, certains diront que ces montants étaient minimes. Néanmoins, il s'agit d'un début. Six millions de dollars ont été octroyés pour renforcer l'initiative visant à lutter contre l'exploitation sexuelle et le trafic des enfants.

Une partie de ces fonds ont été versés au Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, qui est géré par la GRC à Ottawa. Une autre partie du financement a été donnée au Centre national de coordination contre la traite des personnes. Ce centre dont j'ai parlé un peu plus tôt, a utilisé ces fonds pour créer

the country. The sole role of these coordinators is outreach, engaging in discussions with NGOs, municipal, provincial and other federal level agencies; developing protocols and solutions; and reaching out to the community to provide necessary information to ensure the victims have an idea of what is available to them.

In terms of expanding on outreach, part of the workshops that the CBSA, the RCMP and the CIC conduct across the country through the various enforcement agencies also include human trafficking kits that include posters and business cards. Soon, Crime Stoppers information will be added to these kits. The kits are left with the investigators in attendance to distribute and post in appropriate locations.

In terms of statistics, the number of potential victims who have been intercepted at the border, I will let Ms. Imrie answer, given the role of the CBSA at the ports of entry.

**Ms. Imrie:** To my knowledge, there have not been any victims of trafficking intercepted at the border. Generally, in terms of all the instances that I am aware of, they would have been found inland, not at the border. If you want me to comment on the scarcity of those statistics, I believe we talked about the challenges with respect to identifying victims.

There is also the fact that, in terms of incidents of trafficking, where there has been exploitation, at the border, the exploitation would not have occurred at that time. It would have occurred subsequent to their arrival in Canada.

To my knowledge, there are no statistics with respect to incidents of trafficking at the border or victims of trafficking. Principally, the incidents in existence would be, for instance, human smuggling, which we know to be different.

If I can comment on the international aspects in terms of coordination, from the CBSA perspective, there is a great deal of international cooperation with respect to general issues of migration, human trafficking in particular. We work closely, as we do with the RCMP, with our U.S. partners with respect to issues of border protection through the Integrated Border Enforcement Teams, IBETs, that would look for instances of either smuggling or trafficking.

We also have a network of migration integrity officers abroad who are experienced and trained to work with their partners and the airlines to address the flow of irregular migration, whether it is trafficking or others. There is a network that tries to combat the flow of irregular migration as well.

**Senator Goldstein:** Can you give me some idea about the quantity of prosecutions?

**Mr. Cabana:** Unfortunately, I have a suspicion that my answer will probably not come close to addressing your question.

des postes de coordonnateurs dans les régions, un peu partout au Canada. La fonction principale de ces coordonnateurs en est une de rayonnement. Ils ont pour tâche d'entamer les discussions avec les ONG et les agences municipales, provinciales ou fédérales. De plus, ils élaborent des protocoles, trouvent des solutions et travaillent dans des communautés pour les munir des renseignements nécessaires de sorte que les victimes puissent connaître les ressources disponibles.

Parlons de l'augmentation de notre rayonnement. Les ateliers menés par l'ASFC, la GRC et le CIC dans les agences d'application de la loi, comprennent des trousseaux d'information sur le trafic des personnes avec des affiches et des cartes d'affaires. Nous allons bientôt inclure dans ces trousseaux les renseignements relatifs à Échec au Crime. Elles sont laissées aux enquêteurs qui ont pour devoir de les distribuer dans des endroits opportuns.

Je laisserai le soin à Mme Imrie de vous répondre quant aux statistiques relatives au nombre de victimes potentielles interceptées aux frontières. En effet, c'est l'ASFC qui se trouve au port d'entrée du pays.

**Mme Imrie :** À ma connaissance, aucune victime de trafic n'a été interceptée aux frontières. D'habitude, dans les cas que je connais, ces gens se retrouvent à l'intérieur du pays et non pas aux frontières. Si vous voulez comprendre davantage le manque de statistiques, je reviendrai aux défis que nous avons soulevés quant à l'identification des victimes.

De plus, si l'on parle de trafic des personnes, l'exploitation des victimes n'a pas encore débuté lorsqu'elles traversent la frontière. C'est après leur arrivée au Canada que l'exploitation commence.

Je ne crois pas qu'il existe de statistiques sur des cas de traite de personnes ou des victimes de trafic interceptées aux frontières. Nous avons rapporté des cas de passage de clandestins, mais ce n'est pas la même chose.

L'ASFC se réjouit de l'excellente coopération dont elle peut bénéficier à l'échelle internationale pour toutes les questions touchant la migration et, plus particulièrement, la traite des personnes. Nous collaborons de près, tout comme la GRC, avec nos partenaires américains pour la protection des frontières, grâce à l'EIPF, l'Équipe intégrée de la police des frontières, qui s'occupe des cas de traite ou de passage de clandestins.

Nous collaborons également avec un réseau d'agents en intégrité des mouvements migratoires qui se trouvent à l'étranger. Ces agents expérimentés ont été formés pour travailler avec leurs partenaires et avec les compagnies aériennes pour traiter les cas de migration irrégulière, qu'il s'agisse de traite des personnes ou d'autre chose. Il existe également un réseau qui tente de contrer le flot de migration irrégulière.

**Le sénateur Goldstein :** Pouvez-vous me dire combien de poursuites ont eu lieu?

**M. Cabana :** Malheureusement, je ne pense pas pouvoir vous donner une réponse satisfaisante à ce sujet.



I think there must be recognition by this committee that human trafficking in Canada is a relatively new phenomenon. Even though it has been discussed, in my lifetime as a police officer for some number of years, it is still a relatively new phenomenon.

In following the wonderful work you have completed, I want to address some of the statistics that have been used.

The RCMP, in trying to wrap its mind around this emerging problem and trying to scope out the extent of the problem, conducted a survey of investigations conducted in Canada, recognizing that, at that point in time — I believe the study was completed in 2004 — the collection of statistics specifically dealing with human trafficking did not take place. They did not exist.

Therefore, the RCMP looked at other investigations that may have had an underlying human trafficking component that, at the time, was not detected because our investigators were not looking for it; we were not attuned to it.

I am leery of using the figures of 600 to 800. I suggest the committee should approach them with caution because that is how those numbers were developed. Again unfortunately, it will take time to establish credible statistics.

We still have front-line investigators who do not recognize the extent of the problem and do not necessarily know what to look for. This situation is what we are trying to address via the workshops. We know, and can advise the committee, that we are realizing some success.

I believe the committee is likely familiar with the case in 2006, I believe, with regard to the Peel regional police force. The investigators had recently attended one of these workshops and were probably a little more attuned to what to look for, and their ability to detect the existence of the potential trafficking case was greatly enhanced.

Presently, we have 17 cases. I am sure you understand I cannot give the specifics of any one of those cases. However, 17 investigations are ongoing. This does not mean that all 17 are, in fact, human trafficking cases. Some are suspected of being human trafficking. Others, to a large extent, have been confirmed. Investigations are happening.

All this is to say that, with time, I believe we will improve at what we are doing and the statistics will be more meaningful.

**Senator Goldstein:** What would you need and what would it take in terms of human resources to establish an optimal ability, from both your perspectives, to deal with this terrible tragedy?

**Mr. Cabana:** Thank you for your question, senator. It pains me to say that, until we have scoped the problem in more detail, it would be premature for me to explain exactly what is required.

I think what is required at this point is probably an enhanced collaboration of the law enforcement communities across the country to ensure every front-line officer we have has the expertise

Le comité doit reconnaître que le trafic de personnes est un phénomène relativement récent au Canada. Même s'il en a été question durant ma longue carrière d'officier de police, c'est un phénomène assez nouveau.

Pour faire suite à l'excellent travail que vous avez réalisé, je vais vous parler de certaines des statistiques qui ont été utilisées.

Pour essayer de comprendre ce nouveau problème et d'en évaluer la portée, la GRC a mené une étude sur les enquêtes réalisées au Canada tout en tenant compte, à ce moment-là — je crois que l'étude a été faite en 2004 — qu'il n'y avait pas eu de statistiques recueillies expressément sur le trafic de personnes. Il n'existait pas de telles statistiques.

Par conséquent, la GRC a examiné d'autres enquêtes qui pouvaient comporter un élément sous-jacent lié à la traite de personnes qui, à l'époque de ces enquêtes, n'avait pu être détecté parce que nos enquêteurs n'en cherchaient pas d'indices; ce n'était pas un facteur pris en compte.

J'hésite à parler de 600 à 800 cas. Le comité devrait être prudent dans l'usage de ces chiffres compte tenu de la façon dont ils ont été obtenus. Malheureusement, il faut du temps pour compiler des statistiques crédibles.

Nous avons encore des enquêteurs de première ligne qui ne reconnaissent pas l'étendue du problème et qui ne savent pas nécessairement quels indices ils doivent rechercher. C'est cette lacune que nous essayons de combler au moyen de nos ateliers. Je puis informer le comité que nous réalisons des progrès.

Le comité connaît sans doute le cas du service policier régional de Peel, en 2006. Les enquêteurs venaient de suivre l'un de nos ateliers et étaient sans doute mieux en mesure de chercher les indices; ils avaient une meilleure capacité de détecter les cas possibles de trafic.

Actuellement, nous avons 17 cas. Vous comprendrez bien sûr que je ne peux vous donner de détails sur aucun d'eux. Cependant, 17 enquêtes sont en cours. Cela ne signifie pas qu'il s'agit de 17 dossiers de trafic de personnes. Dans certains de ces dossiers, on soupçonne qu'il y a eu traite de personnes. Dans d'autres, ces soupçons ont été confirmés dans une large mesure. Les enquêtes sont en cours.

Tout cela pour dire que nous améliorons nos méthodes au fil des ans et que nous aurons de meilleures statistiques.

**Le sénateur Goldstein :** Dans l'optique de vos deux services, quelles seraient les ressources humaines nécessaires pour que nous ayons une capacité optimale de mettre fin à cette terrible tragédie?

**M. Cabana :** Je vous remercie de votre question, sénateur. Je dois malheureusement vous répondre en disant que tant que nous n'aurons pas examiné le problème de façon plus détaillée, il serait prématuré pour moi de dire ce qui serait nécessaire.

Ce dont nous avons besoin pour l'instant, c'est probablement d'une collaboration accrue entre les services policiers de tout le pays pour garantir que les agents de première ligne aient tous les

necessary to deal with this issue. The only way we can attain that goal is if the law enforcement communities, along with the NGOs, participate in this awareness campaign.

**Ms. Imrie:** I reiterate that point as well. From a CBSA perspective, likewise, we would not be in a position to comment on the resource implications of enhancing the efforts. Certainly, we feel we could do more in the area of raising awareness and ensuring our officers are trained, and that there is greater collaboration. We are taking those steps and will continue to take them. Further than that, I do not think I could comment.

**Senator Oliver:** The good news, Madam Chair, is that I started with three questions and now I have one. Senator Munson asked my hotline question, and Senator Goldstein asked my question about the number of people intercepted at the border and the success with their international cooperation. Therefore, I will not go over the same two things again.

My question relates to Ms. Imrie's statement on page 4:

Canada introduced measures specifically designed to protect victims of human trafficking in 2006. Victims are now provided temporary residence permits, giving them up to 180 days to recover from their ordeal and reflect on their options while having access to health services and trauma counselling.

One question prepared for us for this meeting says: The bulk of Bill S-218 is already contained in a citizenship and immigration policy with respect to victims of human trafficking. Why is the proposed legislation necessary? Second, what is different between what you said in 2006 and now?

**Ms. Imrie:** I was referring to the measures taken by Citizenship and Immigration Canada with respect to the temporary residence permits. I was introducing the current system we have today, where victims of trafficking would have access to a temporary resident permit. It was 120 days; now it is 180 days where they can reflect on their options, recover from the trauma and work with partners and NGOs, et cetera. We are referring to what has been introduced by Citizenship and Immigration Canada recently.

**Senator Oliver:** Have you taken a look at Bill S-218?

**Ms. Imrie:** Yes, I have.

**Senator Oliver:** What do you say about it?

**Ms. Imrie:** I cannot comment on the bill. CIC would have the policy leadership with respect to temporary residence permit and would be the one to comment on the bill as it is proposed. From a

compétences nécessaires pour traiter ce problème. Pour atteindre cet objectif, le seul moyen est que les services policiers, de même que les ONG, participent à cette campagne de sensibilisation.

**Mme Imrie :** Je répéterai la même chose. L'Agence des services frontaliers du Canada n'est pas non plus en mesure de discuter des répercussions de l'accroissement des efforts sur les ressources. Nous croyons cependant que nous pouvons faire davantage pour sensibiliser et former nos agents, ainsi que pour intensifier la collaboration. Nous prenons ces mesures et nous continuerons de le faire. Pour le reste, je ne crois pas que je puisse en dire davantage.

**Le sénateur Oliver :** La bonne nouvelle, madame la présidente, c'est que j'avais trois questions au début et qu'il ne m'en reste plus qu'une. Le sénateur Munson a posé ma principale question et le sénateur Goldstein a posé ma question quant au nombre de personnes arrêtées à la frontière et la réussite en matière de coopération internationale. Je ne vais donc par revenir sur ces deux sujets.

Ma question porte sur un passage de l'exposé de Mme Imrie qui se trouve à la page 4 :

En 2006, le Canada a adopté des mesures visant expressément à protéger les victimes. Chaque victime a droit à un permis de résident temporaire; ainsi, elle dispose de 180 jours pour se remettre de son épreuve et réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elle, tout en ayant accès à des services de santé et de consultation en matière de traumatisme.

Voici une des questions qui nous a été préparée pour cette réunion : la majeure partie du projet de loi S-218 existe déjà dans une politique du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration concernant les victimes de la traite des personnes. Pourquoi ce projet de loi est-il nécessaire? Deuxièmement, quelle est la différence entre ce que vous avez dit en 2006 et ce que vous dites aujourd'hui?

**Mme Imrie :** Je faisais référence aux mesures prises par Citoyenneté et Immigration Canada au sujet des permis de résidence temporaire. Je présentais le système que nous avons actuellement, et dans lequel les victimes de la traite auraient déjà droit à un permis de résidence temporaire. Auparavant, il venait à échéance après 120 jours, mais aujourd'hui c'est 180 jours. Pendant ce temps, les victimes peuvent réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elles, se remettre des traumatismes subis et travailler avec nos partenaires et les ONG, entre autres. Nous faisons référence aux mesures qui ont été adoptées récemment par Citoyenneté et Immigration Canada.

**Le sénateur Oliver :** Avez-vous lu le projet de loi S-218?

**Mme Imrie :** Oui.

**Le sénateur Oliver :** Qu'en pensez-vous?

**Mme Imrie :** Je ne peux pas commenter le projet de loi. CIC est responsable de la politique sur les permis de résidence temporaire et ses représentants pourraient répondre à cette question.



CBSA perspective, we enforce the acts and legislation that are in place and, should there be any changes, we enforce any new laws. I do not believe I can comment further on Bill S-218.

**Senator Dallaire:** Ms. Imrie, I want to ask you about the training side of the house. How long does it take to train one border services officer?

**Ms. Imrie:** Formal training is provided in our training facility. It is a 13-week training program that covers the gamut of their operations. That training is not the only training; it is the training that is provided to new recruits to ensure they have a particular level of awareness. Additional refresher training or regional training is provided, as necessary.

**Senator Dallaire:** That is what I am trying to address. Is this subject covered in one lecture? Is it covered over a day, or three days? Do they go through scenario exercises to understand this issue, or is a supplementary course given for weeks somewhere else for everyone?

**Ms. Imrie:** Again, training has a multi-pronged approach. There is a specific module. I believe it is a day, but I can confirm that for the committee. This module would go through the principles around identifying a victim: Taking a look at the attributes of the individual, what are the physical aspects of someone, what are the indicators to look for, what are the statements made and that kind of thing. It would also talk about the protocols with respect to the legislation that would apply and the process to follow, et cetera.

As we spoke about earlier, there are also workshops that are more interactive and case specific. Perhaps Mr. Cabana can comment more on those workshops. They provide videos, and NGOs are there as well as some case studies that are available to law enforcement officers that attend the workshops.

**Senator Dallaire:** That training is not obligatory for every border services officer?

**Ms. Imrie:** Not at this time.

**Senator Dallaire:** Will border services officers be armed?

**Ms. Imrie:** We are phasing that in.

**Senator Dallaire:** Every one of them will take training with the weapon and every one of them will take annual refreshers with the weapon. Additionally, you will put in place all kinds of ensuring rules and training to be sure they do not shoot themselves or others.

Why would a subject like this not take a more significant presence in the training? If you want to work in something as complex as collaborative efforts with other agencies, you have to spend a lot of time on that subject. Are you enhancing your training programs because of this requirement?

L'ASFC, elle, applique les lois actuelles et, le cas échéant, les lois telles qu'elles seraient amendées à l'avenir. Je ne crois pas que je puisse dire autre chose sur le projet de loi S-218.

**Le sénateur Dallaire :** Madame Imrie, j'aimerais vous poser une question sur la formation que vous donnez. Combien de temps faut-il pour former un agent des services frontaliers?

**Mme Imrie :** La formation officielle est donnée à notre centre spécialisé. Le programme dure 13 semaines et couvre tous les secteurs de nos opérations. Mais il s'agit là uniquement de la formation de base offerte aux nouvelles recrues. Les agents reçoivent ensuite une formation d'appoint ou régionale, dépendamment des besoins.

**Le sénateur Dallaire :** C'est ce à quoi je veux en venir. Le sujet dont nous parlons est-il abordé au cours d'un seul cours? Ou est-ce que la formation sur la traite des personnes dure un jour ou peut-être trois? Est-ce que les agents simulent des situations réelles pour mieux se préparer, ou est-ce qu'ils reçoivent une formation supplémentaire donnée ailleurs et qui durerait plusieurs semaines?

**Mme Imrie :** Je répète, la formation comporte plusieurs volets. Il y a un module portant sur cet aspect. Je crois que ce module dure une journée, mais je peux confirmer cela pour le comité. Le module examine les principes à suivre pour identifier une victime : il faut étudier les caractéristiques de la personne, les aspects physiques, les indicateurs révélateurs, ce que la personne dit, et cetera. Le module traite aussi notamment des protocoles relatifs à la loi et du processus à suivre.

Comme nous le disions plus tôt, nous avons également des ateliers interactifs qui présentent des cas précis. M. Cabana pourra vous en dire davantage. Au cours de ces ateliers, les agents regardent des vidéos et des représentants d'ONG sont invités à parler de cas réels. Parfois des agents de la paix suivent également ces ateliers.

**Le sénateur Dallaire :** Cette formation n'est pas obligatoire pour tous les agents des services frontaliers?

**Mme Imrie :** Pas encore.

**Le sénateur Dallaire :** Ces agents des services frontaliers seront-ils armés?

**Mme Imrie :** Cela se fait progressivement.

**Le sénateur Dallaire :** Chaque agent suit une formation sur la manutention des armes, et reçoit une formation annuelle d'appoint. De plus, vous allez adopter des règles et donner une formation sur la manutention sécuritaire des armes pour éviter des accidents.

Pourquoi n'accorde-t-on pas plus d'importance à un sujet comme celui-ci dans la formation? Si vous devez travailler avec d'autres agences dans un domaine aussi complexe, vous devez passer beaucoup de temps à étudier le sujet. Allez-vous améliorer vos programmes de formation à cause de cette exigence?

**Ms. Imrie:** I definitely agree that more can be done and should be done. For instance, when I say there is mandatory training for new officers, they receive a module on human trafficking. It is part of the process or the agenda. Certainly, more can be done.

For instance, we have identified that our inland enforcement officers need greater training with respect to identifying victims, identifying who to work with and identifying when to go to the CIC.

It is something we will continue to enhance in cooperation with our interdepartmental working group, and maximize or leverage any training that exists. CIC is working on an interactive CD and updating their training, and that training is made available to our officers.

**Senator Dallaire:** You have a zillion subjects, I am sure. What this bill is trying to do, at least with the Minister of Health, is to enhance training and capabilities. We do not have a warm, fuzzy feeling that a lot of effort will be put into training. Hopefully, it will be offered sometimes. There is not often a sense that these subjects will become mainstream training requirements of the staff.

**Mr. Cabana,** you are part of the national police services capabilities, are you not?

**Mr. Cabana:** Yes, senator.

**Senator Dallaire:** Do you provide this capability throughout the nation to all the other enforcement agencies in the country in regards to the investigation of trafficking?

**Mr. Cabana:** I am not sure, senator, that I understand your question. I want to ensure that I focus my answer to address your question. If you are asking whether the RCMP's responsibility is to investigate human trafficking cases across the country, clearly, yes, it is part of our responsibility. It is also the responsibility, under the Criminal Code, of the police of jurisdiction. It is also a responsibility of our partners at the municipal and provincial level.

[Translation]

**Senator Dallaire:** Why is it apparently essential to follow up with the RCMP? After all, immigration staff are supposedly trained, and it is an immigration problem too because there is illegal entry. Why not leave it in their hands for a certain period of time, which might give people a chance to adjust?

I think that is what this bill intends. I do not think the bill says provide the information or you cannot stay.

**Mr. Cabana:** Absolutely, but in today's reality, it is important to involve law enforcement agencies as soon as possible to enable these agencies to secure any potential evidence. That

**Mme Imrie :** Je conviens tout à fait qu'on peut faire mieux et qu'on doit faire mieux. Par exemple, quand j'ai dit que les nouveaux agents reçoivent une formation obligatoire, cela inclut un module sur la traite des personnes. Cela fait partie du processus ou du programme. Mais oui, on peut en faire plus.

Par exemple, nous avons réalisé que nos agents d'exécution travaillant en sol canadien ont besoin de plus de formation sur l'identification des victimes et des partenaires avec qui on doit collaborer, et quant au moment de faire appel au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Nous allons continuer de travailler sur ces aspects en collaboration avec notre groupe de travail interministériel, et nous allons utiliser la formation actuelle comme fondation. CIC s'emploie à concevoir un CD interactif et à mettre à jour la formation donnée à tous nos agents.

**Le sénateur Dallaire :** Je suis sûr que vous devez couvrir d'innombrables sujets. Ce projet de loi vise l'amélioration de la formation et le renforcement des capacités, tout au moins pour ce qui relève du ministre de la Santé. Nous n'avons pas vraiment l'impression que beaucoup d'efforts seront déployés aux fins de la formation. Il faut espérer que les agents auront accès à cette formation. Nous n'avons pas l'impression que ces questions seront intégrées à la formation générale des agents.

Monsieur Cabana, vous faites partie des services de police nationaux, n'est-ce pas?

**M. Cabana :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Dallaire :** Est-ce que vous apportez votre aide à tous les autres services de police au pays relativement aux enquêtes sur la traite des personnes?

**M. Cabana :** Sénateur, je ne suis pas sûr d'avoir compris votre question. Je veux m'assurer de bien répondre à la question que vous avez posée. Si vous demandez si la GRC est responsable d'enquêter sur les cas de traite des personnes au Canada, la réponse est oui, absolument, cela fait partie de notre mandat. En vertu du Code criminel, c'est également la responsabilité des forces policières. De plus, c'est une responsabilité de nos partenaires au niveau municipal et provincial.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Pourquoi semble-t-il essentiel de faire le suivi avec la GRC? On a tout de même des gens supposément entraînés au niveau de l'immigration, et c'est un problème d'immigration aussi puisqu'il s'agit d'une entrée illégale. Pourquoi ne pas laisser cela entre leurs mains pour une certaine période de temps, ce qui pourrait donner l'opportunité aux gens de s'adapter?

Je crois que c'est ce que veut dire le projet de loi. Je ne crois pas que le projet de loi veuille dire donner l'information ou ne pas pouvoir rester.

**M. Cabana :** Absolument, mais la réalité d'aujourd'hui rejoint ce concept en ce sens que l'importance d'impliquer les agences d'application de la loi le plus tôt possible peut permettre à ces



does not necessarily mean that the victim has to cooperate right away and commit to participate in subsequent court proceedings.

But it is important for investigators and law enforcement agencies to get involved in the file as soon as possible and to try to establish some relationship with the victim, even though it may take several months to establish that trust.

**Senator Dallaire:** The Health minister, in the bill, is mandated to do many things progressively in order to improve these peoples' ability not only to survive their ordeal, but also to become a citizen and ultimately, I think, stop the traffickers.

Does RCMP philosophy or culture include a meaningful move toward cooperation or even integration with NGOs that pick up the pieces and ultimately perhaps have considerably more data and information than you? Do you have a formal education process at various levels to enter into and become a part of that network?

**Mr. Cabana:** The relationship among police officers, police forces and NGOs has existed for a long time. So that relationship is already there. Where the thinking has changed somewhat, is in relation to the reality of human trafficking. Is there anything concrete in place? Yes. That is why there are coordinators. These coordinators, for the most part, are not police officers. They are set up in the regions precisely to engage in discussion with NGOs and bring them to the table to develop solutions. We realize, as a police force, that the experts in victim care are not necessarily in our agencies. So we realize that it has to be a cooperative approach.

**Senator Dallaire:** Does that mean that you employ civilians who are responsible for integration with NGOs?

**Mr. Cabana:** Yes.

[English]

**Senator Phalen:** Do we export victims as well as import them? Do we export anyone? I have heard at conferences that other countries have as big a problem exporting as importing. Are we in that position?

**Mr. Cabana:** Although the empirical data may not be there or it may be sporadic, I believe Canada is recognized as a transit country. I believe the potential is also recognized for some of our own people, Canadians, to be exported or trafficked abroad. My answer to you is yes, I believe that is a reality.

**Senator Phalen:** When I first started looking at this issue about a year and a half ago, the figure they were throwing around was that it was a \$9.5-billion criminal industry. When I was in Vienna at two conferences, the figure thrown around

agences de sécuriser l'évidence qui peut potentiellement exister. Cela ne veut pas nécessairement dire que la victime doit à ce moment-là coopérer et donner son engagement à participer dans les poursuites judiciaires plus tard.

Mais il est important pour les enquêteurs et pour ces agences d'application de la loi de s'impliquer au niveau du dossier le plus tôt possible et de tenter d'établir une certaine relation avec la victime, tout en réalisant que cette relation de confiance peut prendre plusieurs mois avant d'être établie.

**Le sénateur Dallaire :** Le ministre de la Santé, dans le projet de loi, est mandaté pour faire beaucoup de choses de façon progressive afin d'améliorer la capacité de ces gens à non seulement survivre à leur traumatisme, mais aussi à devenir citoyen et, ultimement je pense, arrêter les trafiquants.

Est-ce que dans la philosophie ou dans la culture de la GRC, il y a une orientation significative vers une collaboration ou même une intégration avec les ONG qui ramassent les pots cassés et qui, en bout de ligne, n'ont peut-être pas mal plus de données et d'informations que vous pouvez posséder? Avez-vous un processus formel d'éducation à différents niveaux pour entrer dans ce réseau et vous y intégrer?

**M. Cabana :** La relation entre les agents de police, les corps policiers et les ONG existe depuis belle lurette. Cette relation est donc déjà en place. Là où les concepts ont changé un peu, c'est en relation avec la réalité du trafic d'êtres humains. Y a-t-il quelque chose de concret en place? Oui. C'est la raison pour laquelle il y a des coordonnateurs. Ces coordonnateurs, pour la majorité, ne sont pas des policiers. Ils sont en place dans les régions pour justement engager des discussions avec les ONG et les amener à la table pour développer des solutions. On réalise, en tant que corps policier, que l'expertise pour les soins aux victimes ne réside pas nécessairement au sein de notre agence. On réalise donc qu'il faut que ce soit une approche coopérative.

**Le sénateur Dallaire :** Cela veut dire que vous avez des civils qui travaillent pour vous et qui ont cette responsabilité d'intégration avec les ONG?

**M. Cabana :** Oui.

[Traduction]

**Le sénateur Phalen :** Est-ce que nous exportons des victimes comme nous en importons? Est-ce que nous exportons qui que ce soit? J'ai entendu lors de conférences que pour d'autres pays le problème de l'exportation est tout aussi important que celui de l'importation. Est-ce que cela tiendrait également pour le Canada?

**M. Cabana :** Des données empiriques ne sont pas nécessairement toujours disponibles, mais je crois que le Canada sert de pays de transition. J'estime également qu'il est possible que des Canadiens soient exportés ou victimes de la traite vers l'étranger. Ma réponse est donc oui, je crois que c'est le cas au Canada.

**Le sénateur Phalen :** Lorsque j'ai commencé à étudier cette question il y a environ un an et demi, on disait que le marché de la traite des personnes valait environ 9,5 milliards de dollars. Mais lors de deux conférences auxquelles j'ai participé à Vienne, on

there is \$30 billion. How big is trafficking in persons as a crime? Previously, it was compared with drugs and armaments. Where does \$30 billion put it?

**Mr. Cabana:** Senator, if I may be so bold, and again this goes to my aversion to statistics, I submit that where this offence fits into the scheme of things is not relevant when you look at the impact it has on the victims and the communities they come from. Regardless of where it fits in, it is still something we must look at.

**Senator Phalen:** I am only trying to establish the enormity of the crime. How big is this crime? That is the information I am looking for. I think it is probably one of the biggest.

**Mr. Cabana:** It might well be. I hope it is not.

**Senator Phalen:** You said a while ago that you have established a hotline. Do you think it would be better if it went through another department that would walk callers through the process rather than talking directly to the RCMP?

**Mr. Cabana:** To clarify my previous answer, senator, the hotline does not come to the RCMP. The hotline comes to the International Crime Stoppers Association, which is not law enforcement but a civilian body. Our role is to provide the necessary support to Crime Stoppers and to help them develop the expertise required to address each and every call properly to ensure that it receives the importance it deserves.

**Senator Phalen:** When was the hotline introduced?

**Mr. Cabana:** I do not know whether it is operational yet. If not, it will shortly.

**The Chair:** I understand police work, having prosecuted, defended, and so on. I know how you will go about human trafficking. You will look at the law to see how you will apply it. You will look to your guidelines.

One question we had last time could not be answered by the witnesses who appeared before us. Say you are an officer standing at the border and someone is coming through. Do you have a profile? Do you have a guide to alert you? If that person is carrying weapons, there are certain things that you look for; perhaps under the seat of a car, as someone said.

What are the officers given to alert them to the fact that it might be a human trafficking case and that this person might have been trafficked? I do not mean a definition here, but what do the border agents use as an aid? Do they have a manual that you can file with us, or do you have an answer to that question for us tonight?

**Ms. Imrie:** Yes, that question is a timely one. We are working at updated guidelines on human trafficking that will be part of our enforcement manuals and will be accessible to all border service officers. Those guidelines will talk about all those things.

parlait de 30 milliards de dollars. Quelle est l'ampleur de la traite des personnes? Auparavant, on comparait ce phénomène au trafic de la drogue et des armes. Comment se comparerait donc la traite des personnes si elle rapporte 30 milliards de dollars?

**M. Cabana :** Sénateur, si vous me le permettez, et je répète que je n'aime pas les statistiques, je vous sou mets que ce crime est incomparable à cause de l'impact qu'il a sur les victimes et leurs communautés. Qu'importe l'ampleur du problème, nous devons nous y attaquer.

**Le sénateur Phalen :** J'essaie tout simplement de comprendre l'ampleur de ce crime. Qu'est-ce que cela représente? Voilà l'information que je recherche. Je crois que c'est peut-être l'une des infractions les plus importantes.

**M. Cabana :** Peut-être, mais j'espère que non.

**Le sénateur Phalen :** Vous avez indiqué avoir mis en place un service téléphonique d'urgence. Pensez-vous qu'il serait préférable que ce service soit offert par un autre ministère qui accompagnerait les gens dans le processus, plutôt que de les amener à s'adresser directement à la GRC?

**M. Cabana :** Pour préciser ma réponse précédente, sénateur, les appels logés à ce service téléphonique d'urgence n'arrivent pas à la GRC. Ils sont reçus par la International Crime Stoppers Association, qui n'est pas une entité de police, mais bien une organisation civile. Notre rôle est de fournir le soutien requis à Échec au crime et de les aider à développer l'expertise dont ils ont besoin pour répondre à tous les appels de façon appropriée.

**Le sénateur Phalen :** Quand ce service téléphonique d'urgence a-t-il été mis en place?

**M. Cabana :** Je ne sais pas s'il est déjà en place. Sinon, cela ne tardera pas.

**La présidente :** Je comprends le travail fait par les forces policières, puisque j'ai travaillé comme avocate à poursuivre et à défendre. Je sais comment vous allez tenter d'éradiquer le trafic de personnes. Vous allez étudier la loi pour savoir comment vous allez la mettre en application. Vous allez examiner vos directives.

Les témoins qui ont comparu lors de notre dernière séance n'ont pas pu répondre à la question suivante. Disons que vous êtes un agent à la frontière et quelqu'un arrive pour traverser. Avez-vous un profil à votre disposition? Avez-vous un guide pour vous mettre en garde? Si cette personne transporte des armes, il y a certaines choses que vous recherchez; par exemple, comme quelqu'un a dit, vous pouvez regarder sous les sièges d'auto.

Quelles informations ou quels documents sont donnés aux agents pour les aviser que tel ou tel cas pourrait en être un de traite de personnes, et que telle ou telle personne est peut-être l'objet d'un trafic? Je ne vous demande pas une définition, je veux savoir quels outils sont mis à la disposition des agents frontaliers pour les aider? Ont-ils un manuel que vous pourriez nous soumettre ou avez-vous une réponse à cette question?

**Mme Imrie :** Oui, cette question est opportune. Nous sommes en train de mettre à jour les directives sur le trafic de personnes, directives qui seront intégrées à notre manuel d'application et accessibles à tous les agents des services frontaliers. Ces directives



What are the indicators to look for in terms of identifying a victim of human trafficking? What is the protocol with regard to referrals to the CIC, work with the RCMP as necessary, and NGO contacts in terms of services that may be available?

That manual is currently being updated and will be available for our border services officers. That manual complements the training that currently exists, which covers that material.

**The Chair:** Anything that you can give us will be helpful.

**Ms. Imrie:** Sure.

**The Chair:** The other part is that we want to identify the nature of this trafficking problem. It is horrific; it is horrendous.

On the other hand, in the human rights field, I want to be sure that someone who enters the country is not unduly labelled. For example, the world is full of stories about young women coming out of Eastern Europe. We almost jump to the conclusion that they are being trafficked because they fit a certain profile. What about the person who truly wants to come into the country as a visitor, an immigrant or a refugee? We do not want them profiled inappropriately. Have you given that subject any thought?

**Senator Goldstein:** That is a good question.

**Ms. Imrie:** Currently, our border service officers deal with that issue on a daily basis in terms of dealing with individuals coming to our border. They are trained with sensitivity in terms of determining immigration status. I believe they have the wherewithal to deal with that issue in terms of questioning the individual, taking a look at the travel documents, any certain indicators, treating people with respect, and so on.

We do not have a lot of evidence at this time with respect to trafficking because there is not a great deal of evidence in incidence. However, those issues are ones where we have certain specific indicators where they would then provide a referral to CIC without making those judgments. I am not sure if that answers your questions.

**The Chair:** Thank you. If you can give us any information, I would appreciate it.

On the one hand, we want to identify the crime. On the other hand, we want the process of entry to Canada to be legitimate for everyone so people who enter are not put into a category. There is always that tension that legislation like this act gives us an opportunity to think about.

**Ms. Imrie:** Certainly.

**The Chair:** I thank the witness and I thank senators for their patience. We have sat in a cold room. We tried to change that, but, unfortunately, could not.

The committee adjourned.

feront référence à tous ces éléments. On y précisera, par exemple, les indicateurs à repérer pour l'identification des victimes du trafic de personnes. On expliquera aussi la marche à suivre en ce qui concerne les renvois à la CIC, le travail avec la GRC, le cas échéant, et les ONG pouvant offrir des services appropriés.

Ce manuel est en cours de mise à jour et sera disponible pour nos agents des services frontaliers. Il complète la formation actuellement dispensée, qui traite de tous ces éléments.

**La présidente :** Tout ce que vous pouvez nous donner sera utile.

**Mme Imrie :** D'accord.

**La présidente :** L'autre chose, c'est que nous voulons cerner la nature de ce problème du trafic de personnes. C'est effrayable.

D'un autre côté, dans le domaine des droits de la personne, je veux m'assurer que quelqu'un qui entre au pays n'est pas indument catalogué. Par exemple, nous entendons beaucoup d'histoires de jeunes femmes provenant de l'Europe de l'Est. Nous sommes souvent portés à conclure qu'elles sont l'objet du trafic parce qu'elles correspondent à un certain profil. Mais qu'en est-il des personnes qui veulent simplement entrer au pays à titre de visiteur, d'immigrant ou de réfugié? Il faut éviter le profilage abusif de ces gens. Avez-vous réfléchi à ce sujet?

**Le sénateur Goldstein :** C'est une excellente question.

**Mme Imrie :** À l'heure actuelle, nos agents des services frontaliers doivent s'occuper de tels cas tous les jours lorsque les gens arrivent à notre frontière. Ils reçoivent une formation qui leur permet de déterminer le statut d'immigrant. Ils ont les outils nécessaires pour ce qui est d'interroger les personnes, d'examiner les documents de voyage, de tenir compte de certains indices, de traiter les gens avec respect, et cetera.

Nous ne disposons pas de beaucoup de preuves à l'heure actuelle en ce qui concerne le trafic, car il n'existe pas tellement d'éléments permettant d'en établir l'ampleur. Toutefois, nous pouvons compter dans de tels cas sur des indicateurs particuliers, et ces cas seraient renvoyés à CIC sans nécessiter de tels jugements. Je ne suis pas certaine que cela réponde à vos questions.

**La présidente :** Merci. Si vous pouviez nous fournir de l'information, nous vous en serions reconnaissants.

D'une part, nous voulons détecter les actes criminels. D'autre part, nous voulons que les gens puissent arriver au Canada de façon légitime sans être automatiquement associés à une catégorie quelconque. Il s'agit toujours de trouver le juste équilibre et une mesure législative comme celle-ci nous donne l'occasion d'y réfléchir.

**Mme Imrie :** C'est exact.

**La présidente :** Je remercie les témoins et les sénateurs de leur patience. Il faisait froid dans la salle; nous avons essayé de corriger la situation, mais c'était malheureusement impossible.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, May 12, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 5:05 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, we are convened this afternoon to study Bill C-280. We have a panel comprised of three groups for our first hour. We have, from the Canadian Council for Refugees, Ms. Janet Dench; from KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives, Mr. Alfredo Barahona; and from Amnesty International Canada, Ms. Gloria Nafziger and Ms. Naomi Kikoler.

**Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program, KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives:** Thank you on behalf of KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives for the opportunity to participate in this important dialogue for the refugee community.

KAIROS is a partnership of 11 churches and church-related organizations. We work for human rights and social and economic justice in Canada and around the world. KAIROS promotes the rights of refugees and migrants in the context of the human rights of all peoples.

On behalf of KAIROS, I wish to express our strong disappointment that the Refugee Appeal Division, RAD, has not been implemented to date. Refugees' lives are as we speak in the hands of a single person since the reduction of the number of Immigration and Refugee Board of Canada members hearing our claims; they have gone from two members to one. The RAD was to balance this decision.

KAIROS believes that the implementation of the Refugee Appeal Division is an issue of fundamental justice for refugees. In 2002, the government promised to implement the Refugee Appeal Division that is part of the 2001 Immigration and Refugee Protection Act. Despite repeated promises, this appeal process has not been implemented.

Canadian churches and many other colleagues have been working tirelessly to hold their government accountable to this promise. The current government claims that it places priority on government accountability; yet a government that is accountable implements laws passed by a duly elected Parliament. Parliament voted for the RAD when the act was passed in 2001. How many more letters, meetings and presentations do we have to go through before we see the Refugee Appeal Division implemented?

OTTAWA, le lundi 12 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 17 h 5 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous sommes réunis cet après-midi pour étudier le projet de loi C-280. Pendant la première heure, nous entendrons des représentants de trois groupes. Il s'agit de Mme Janet Dench, du Conseil canadien pour les réfugiés; de M. Alfredo Barahona, de KAIROS — Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice; et de Mesdames Gloria Nafziger et Naomi Kikoler, d'Amnistie internationale Canada.

**Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration, KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice :** Merci, au nom de KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice, de nous permettre de prendre part à cet important dialogue concernant les réfugiés.

KAIROS est un partenariat entre 11 organisations religieuses ou liées à des églises. Nous nous efforçons de promouvoir les droits de la personne ainsi que la justice sociale et économique au Canada et ailleurs dans le monde. KAIROS fait la promotion des droits des réfugiés et des migrants, qui sont aussi importants que ceux de n'importe quel autre être humain.

Au nom de KAIROS, je tiens à dire que nous sommes profondément déçus que la section d'appel des réfugiés n'ait pas encore été mise sur pied. La vie de réfugiés est, en ce moment même, entre les mains d'une seule personne depuis que le nombre d'agents de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada qui examinent nos demandes est passé de deux à un. La création de la section d'appel des réfugiés devait contrebalancer cette réduction.

KAIROS croit que la mise sur pied de la section d'appel des réfugiés est une question de justice fondamentale pour les réfugiés. En 2002, le gouvernement avait promis de mettre sur pied cette section, tel que prévu dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2001. Malgré de multiples promesses, la section d'appel des réfugiés n'est toujours pas en fonction.

Les églises canadiennes et bien d'autres collègues n'ont pas ménagé leurs efforts pour que le gouvernement rende des comptes au sujet de cette promesse. Le gouvernement actuel prétend accorder la priorité à la responsabilité gouvernementale. Pourtant, un gouvernement responsable met en vigueur les lois adoptées par un Parlement dûment élu. Le Parlement a voté en faveur de la section d'appel des réfugiés lorsqu'il a adopté la loi en 2001. Combien d'autres lettres, réunions et exposés seront encore nécessaires pour que la section d'appel des réfugiés soit mise sur pied?



Our deep concern and frustration is justified if you consider that almost six years have passed and successive governments have not complied with their own laws. Refugee advocates have been calling for the implementation of the Refugee Appeal Division ever since the Immigration and Refugee Protection Act came into effect.

The Refugee Appeal Division has been a long-standing concern of KAIROS and KAIROS member churches. I would like to give you an overview of what KAIROS and others have been doing. In 2003 and 2004, KAIROS members wrote numerous letters calling for the government to fulfill its promise. On Refugee Rights Day, April 4, 2005, two members of Parliament presented the first 10,000 signatures that KAIROS members had collected calling for the implementation of the Refugee Appeal Division. In the spring of 2006, KAIROS presented to the House of Commons over 24,000 signatures from concerned Canadians calling on the government to immediately implement the Refugee Appeal Division.

KAIROS remains concerned about the government's continued use of different reasons and excuses to postpone the implementation of an appeal process that has been part of Canadian law since 2002. Canada, as we know, has international obligations to refugees. As a signatory of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Canada has an obligation not to return refugees to a country where they will face persecution and torture.

Failure to implement the Refugee Appeal Division undermines our ability to live up to this obligation. Both the Inter-American Commission on Human Rights and the United Nations High Commissioner for Refugees have stated time and time again that a merit-based appeal process is fundamental to a just refugee determination system.

KAIROS would like to make the following recommendations, and we hope that you will listen. KAIROS urges you to pass this bill as quickly as possible and implement the Refugee Appeal Division without delay. It has already been five and a half years since the Immigration and Refugee Protection Act was passed. For those many years, as I said, the decision has been in the hands of one single person.

In a system that has not even been approved by Parliament, correcting this injustice is long overdue. Incorrect decisions at the refugee hearing that go uncorrected can lead to refugees being returned to persecution, torture and, as traumatic this may sound, even death. Contrary to popular opinion, there is currently no appeal on the merits to refugee claimants. The limited recourse that is available is not capable of correcting the many errors that can occur in a refugee determination process.

Notre sentiment de profonde inquiétude et de frustration est justifié par le fait que près de six années se sont écoulées depuis l'adoption de la loi et que les gouvernements qui se sont succédé depuis n'ont pas respecté leurs propres lois. Les défenseurs des droits des réfugiés exigent la mise sur pied de la section d'appel des réfugiés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

La section d'appel des réfugiés est depuis longtemps une source de préoccupations pour KAIROS et les églises qui en font partie. J'aimerais vous donner un aperçu des initiatives entreprises par KAIROS et d'autres organismes. En 2003 et 2004, les membres de KAIROS ont écrit de nombreuses lettres au gouvernement en lui demandant de respecter sa promesse. Le jour de la Journée des droits des réfugiés, le 4 avril 2005, deux députés ont présenté à la Chambre des communes des pétitions de 10 000 signatures recueillies par les membres de KAIROS et demandant la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Au printemps 2006, KAIROS a présenté à la Chambre des communes d'autres pétitions portant plus de 24 000 signatures de Canadiens inquiets demandant au gouvernement l'entrée en service immédiate de la section d'appel des réfugiés.

KAIROS demeure préoccupée par les divers motifs et excuses que le gouvernement continue de présenter pour retarder la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés, qui est inscrite dans les lois canadiennes depuis 2002. Comme on le sait, le Canada a des obligations internationales envers les réfugiés. En tant que signataire de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Canada est tenu de ne pas expulser les réfugiés vers un pays où ils seraient soumis à la persécution et à la torture.

Le fait de ne pas mettre sur pied la section d'appel des réfugiés nuit à notre capacité de respecter cette obligation. Tant la Commission interaméricaine des droits de l'homme que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont déclaré à maintes reprises qu'un processus d'appel sur le fond est essentiel à un système équitable de détermination du statut de réfugié.

KAIROS souhaite présenter les recommandations suivantes, en espérant que vous en tiendrez compte. KAIROS vous demande instamment d'adopter ce projet de loi le plus rapidement possible et de mettre en œuvre sans délai la section d'appel des réfugiés. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés a été adoptée il y a maintenant cinq ans et demi et, comme je l'ai dit, la décision repose entre les mains d'une seule personne depuis tout ce temps.

Il y a déjà longtemps que cette injustice aurait dû être corrigée, vu que le système actuel n'a pas été approuvé par le gouvernement. Des décisions incorrectes rendues à l'audience et non corrigées par la suite peuvent faire en sorte que des réfugiés soient retournés à la persécution, à la torture et même, aussi terrible que cela puisse paraître, à la mort. Contrairement à la croyance populaire, il n'existe actuellement aucun mécanisme d'appel sur le fond pour les demandeurs au statut de réfugié. Le recours actuellement disponible ne permet pas de corriger les nombreuses erreurs qui peuvent se produire pendant le processus de détermination du statut de réfugié.

KAIROS strongly recommends that this bill should not be amended to delay further the implementation of the Refugee Appeal Division. Please remember that this bill simply calls for the implementation of legislation already studied and passed by the Senate. Delaying the implementation of the RAD any further could cost refugees' lives. It is time to implement it. I would like to repeat that the failure to implement the Refugee Appeal Division puts people in real danger.

I know you wanted me to be brief, so I thank you very much for listening and for your time.

**The Chair:** Thank you, Mr. Barahona.

**Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees:** I am pleased to have the opportunity on behalf of the Canadian Council for Refugees to appear before you on the question of access for refugees to an appeal on the merits. We have been waiting a long time for this. In fact, we have been waiting over 20 years. In 1986, 22 years ago, the Canadian Council for Refugees adopted a resolution opposing governmental legislative proposals that violated the principle of an appeal on the merits. Those proposals became the new refugee determination system that came into effect in 1989, still without an appeal on the merits.

In the following decades, for the refugee advocacy community in Canada, led by the Canadian Council for Refugees, the two most fundamental and persistent criticisms of the refugee determination system have been the lack of appeal and the quality of appointments of board members.

The need for an appeal is constantly reasserted by our members across Canada, who, year after year, are confronted with the dilemma of responding to refugee claimants who appear to have been rejected in error. In many cases, there is simply no mechanism to address those errors because there is currently no appeal on the merits.

The relevant international human rights bodies have also identified the need for an appeal. The UN High Commissioner for Refugees has been clear. In a letter to the Minister of Citizenship and Immigration in 2000, the High Commissioner's representative stated: "UNHCR believes that an appeal on the merits of negative decisions at first instance is a fundamental feature of a credible refugee status determination system." The same message was repeated in 2002: "UNHCR considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process."

In February 2000, the Inter-American Commission on Human Rights published its *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers Within the Canadian Refugee Determination System*. They stated that:

KAIROS recommande fortement de ne pas apporter d'amendement à ce projet de loi afin de ne pas retarder davantage la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. N'oubliez pas que ce projet de loi vise simplement l'application d'une mesure législative qui a déjà été examinée et adoptée par le Sénat. Tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés risque de coûter la vie à des réfugiés. Il est temps de mettre en œuvre cette section. Je tiens à répéter que le fait de ne pas mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés met vraiment en danger la vie de certaines personnes.

Je sais que vous teniez à ce que je sois bref. Je vous remercie donc beaucoup de votre attention et du temps que vous nous avez accordé.

**La présidente :** Merci, monsieur Barahona.

**Janet Dench, directrice exécutive, Conseil canadien pour les réfugiés :** Je suis heureuse d'avoir, au nom du Conseil canadien pour les réfugiés, l'occasion de venir témoigner devant vous au sujet du droit d'appel sur le fond de la décision pour les demandeurs du statut de réfugié. Nous attendions cette occasion depuis longtemps, plus de 20 ans en fait. En 1986, il y a 22 ans de cela, le Conseil canadien pour les réfugiés a adopté une résolution s'opposant à des mesures législatives proposées par le gouvernement qui violaient le principe de l'appel sur le fond. Ces mesures proposées sont devenues le nouveau système de détermination du statut de réfugié en 1989, système ne prévoyant toujours pas de possibilité d'appel sur le fond.

Depuis deux décennies, l'absence de mécanisme d'appel et la qualité de la nomination des commissaires sont demeurés les deux lacunes fondamentales et constantes pour les organismes canadiens de défense des droits des réfugiés, dirigés par le Conseil canadien pour les réfugiés.

Nos membres d'un bout à l'autre du Canada ne cessent de rappeler la nécessité d'un mécanisme d'appel. Année après année, ils sont confrontés au dilemme de devoir s'occuper de demandeurs du statut de réfugié dont la demande semble avoir été rejetée par erreur. Dans bien des cas, il est tout simplement impossible de corriger ces erreurs, car il n'existe actuellement aucun mécanisme d'appel sur le fond.

Les organismes internationaux pertinents de défense des droits de la personne ont eux aussi déterminé qu'il fallait disposer d'un mécanisme d'appel. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été clair à ce sujet. Dans une lettre adressée à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en 2000, la représentante du Haut Commissariat disait ceci : « L'UNHCR croit qu'un mécanisme d'appel sur le fond des décisions négatives de première instance constitue un élément fondamental d'un système crédible de détermination du statut de réfugié. » Le même message a été répété en 2002 : « L'UNHCR juge qu'un processus d'appel constitue un élément fondamental nécessaire à tout processus de détermination du statut de réfugié. »

En février 2000, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a publié un rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de détermination du statut de réfugié. Elle y déclarait ceci :



Where the facts of an individual's situation are in dispute, the effective procedural framework should provide for their review. Given that even the best decision-makers may err in passing judgment, and given the potential risk to life which may result from such an error, an appeal on the merits of a negative determination constitutes a necessary element of international protection.

In 2004, the UN Committee against Torture, hearing a complaint from Enrique Falcon Ríos, a rejected refugee claimant, found that the Canadian refugee determination system had been unable to correct a wrong decision in his case. The committee found that the Immigration and Refugee Board of Canada, IRB, had discounted strong evidence that Mr. Falcon Ríos had been tortured and that the way the evidence had been treated represented a denial of justice. It concluded that removing him would constitute a violation of Canada's obligation under article 3 of the Convention against Torture. Because of the lack of an appeal to correct the error at the first instance, Mr. Falcon Ríos was forced to turn to the UN to protect himself from refoulement to torture.

As you know, the Immigration and Refugee Protection Act passed by Parliament in 2001 contains a right of appeal on the merits for refugee claimants. As a trade-off for the introduction of the appeal, the parliamentarians accepted that the number of board members deciding a first-level hearing be reduced from two to one. Parliament never debated, let alone approved, a refugee determination process with a single decision maker and no right of appeal. Yet, such a process has been in place for nearly six years, and it is an outrage against the principles of democracy, the rule of law and respect for human rights.

We are here today to urge you to use all your power and influence to have this bill passed as quickly as possible. Bill C-280 does no more than implement the law already thoroughly debated and passed by the Senate. The House of Commons passed Bill C-280 last June. The Senate has already had nearly a year to consider the bill. The government has similarly had 10 months to prepare itself for the implementation of the Refugee Appeal Division. Meanwhile, the human rights of refugees continue to be violated, with life-threatening consequences.

Let me give you an example. A man came to Canada with his family in 2005, fleeing threats to his life. Some of his family members had actually been attacked. He was poorly represented in his refugee hearing and the board member denied his claim. He applied in 2007 for judicial review, but leave was denied, as it is in some 90 per cent of cases. He knew he had nothing to gain from a pre-removal risk assessment, PRRA, because he had no new evidence to present; the problem lay with the initial decision, which, in the absence of an appeal, no one would review. In late

Dès que les faits d'une situation individuelle sont disputés, le cadre d'une procédure efficace devrait permettre leur révision. Puisque même les meilleurs des décideurs peuvent se tromper en rendant leur jugement, et compte tenu des dangers potentiels pour la vie des personnes qui résultent de telles erreurs, un appel sur le bien-fondé d'une détermination négative constitue un élément nécessaire de la protection internationale.

En 2004, après avoir examiné la requête d'Enrique Falcon Ríos, dont la demande de statut de réfugié avait été rejetée, le Comité des Nations Unies contre la torture a jugé que le système canadien de détermination du statut de réfugié avait été incapable de corriger une mauvaise décision dans son cas. Ce comité a établi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada n'avait pas tenu compte d'importants éléments démontrant que M. Falcon Ríos avait été torturé et que la façon de traiter les éléments de preuve constituait un déni de justice. Il concluait que l'expulsion de M. Falcon Ríos constituerait une violation par le Canada de l'article 3 de la Convention contre la torture. En raison de l'absence d'un mécanisme d'appel permettant de corriger l'erreur commise en première instance, M. Falcon Ríos avait été contraint de se tourner vers les Nations Unies pour éviter d'être refoulé et de nouveau soumis à la torture.

Comme vous le savez, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés adoptée en 2001 par le Parlement prévoit un droit d'appel sur le fond pour les demandeurs du statut de réfugié. En contrepartie de la création de cette possibilité d'appel, les parlementaires ont accepté de réduire de deux à un le nombre de commissaires chargés d'entendre les demandeurs au premier niveau d'audience. Le Parlement n'a jamais débattu, et encore moins approuvé, un processus de détermination du statut de réfugié comportant un seul décideur et sans droit d'appel. Un tel processus existe pourtant depuis près de six ans, ce qui est contraire aux principes de la démocratie, à la primauté du droit et au respect des droits de la personne.

Nous sommes ici aujourd'hui pour vous demander d'utiliser votre pouvoir et votre influence pour faire adopter ce projet de loi aussi vite que possible. Le projet de loi C-280 ne fait rien d'autre que mettre en œuvre une loi que le Sénat a déjà examinée en profondeur et approuvée. La Chambre des communes a adopté le projet de loi C-280 en juin dernier. Le Sénat a déjà eu presque un an et demi pour l'examiner, et le gouvernement a eu par la même occasion 10 mois pour se préparer à la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Pendant ce temps, les droits des réfugiés continuent d'être violés, avec des conséquences qui risquent d'être mortelles.

Permettez-moi de vous donner un exemple. En 2005, un homme est arrivé au Canada avec sa famille, fuyant des menaces pour sa vie. Certains membres de sa famille avaient, eux, été attaqués. Il a été piètrement représenté à son audience et le commissaire a rejeté sa demande. Il a demandé un contrôle judiciaire en 2007, qui lui a été refusé, comme c'est le cas neuf fois sur dix. Il savait qu'il n'avait rien à gagner d'un examen des risques avant renvoi, ou ERAR, parce qu'il n'avait aucun nouvel élément de preuve à présenter. Le problème résidait dans la

March of this year, the family returned to the country of origin. Less than two weeks later, his persecutors attempted to kill him. He was fortunate to get away with his life but was badly beaten and stabbed.

It is to avoid other refugees facing such threats to their lives that we ask you to expedite passage of this bill.

I would like to comment briefly on remarks made to you recently by government officials. Several points they made are highly questionable. I would point out, for example, that the PRRA cannot serve to correct errors in the initial decision because it only considers new evidence. Judicial review at the Federal Court is available only if leave is granted. As a result, most claimants do not receive any review of the initial decision. The arguments about costs and delays do not take into account the savings that would be generated through the introduction of the appeal, for example from fewer people applying for judicial review or PRRA if they had access to the appeal.

More generally, I would put it to you that it is improper to be arguing against the implementation of the Refugee Appeal Division on the basis of criticisms of the process as established in the law. In a democratic country committed to the rule of law, we expect that the laws passed by Parliament will be implemented by government. From time to time, as the government finds the laws inadequate to the realities, we expect that it will propose amendments to the law. More than six years have passed since Parliament passed the Immigration and Refugee Protection Act, creating a refugee determination system that gave refugee claimants a right of appeal on the merits. No amendments to the act have been introduced by the government to the refugee claim process.

The law as passed by Parliament needs to be implemented. If in the coming months and years the government wishes to change the process, it is of course open to the government to introduce amendments. The Canadian Council for Refugees would be happy to participate in a process to develop improvements to the current system, but the first and pressing priority is to respect what is already in the law.

It has been proposed in the Senate that Bill C-280 be amended to delay implementation of the Refugee Appeal Division for a further six months. We urge you not to make such an amendment. Refugees have already been waiting far too long. Further delays may cost lives. The government has had years to get ready for the implementation of the Refugee Appeal Division, including nearly a year since the House of Commons passed this bill, which was taken as a signal that the bill might well pass into law.

décision initiale qui, en l'absence d'un mécanisme d'appel, ne pouvait être réexaminée. À la fin du mois de mars 2008, il est retourné dans son pays d'origine avec sa famille. Moins de deux semaines plus tard, ses persécuteurs ont tenté de l'assassiner. Il a été chanceux de s'en sortir vivant, mais il a été violemment battu et poignardé.

C'est afin d'éviter que d'autres réfugiés ne se retrouvent face à de tels risques pour leur vie que nous vous demandons d'adopter ce projet de loi le plus rapidement possible.

J'aimerais émettre quelques commentaires au sujet d'observations que des fonctionnaires vous ont faites récemment. Plusieurs des points qu'ils ont présentés sont fortement discutables. Je tiens par exemple à souligner que l'ERAR ne peut servir à corriger une décision initiale erronée parce qu'il ne tient compte que de nouveaux éléments de preuve. Il ne peut y avoir contrôle judiciaire à la Cour fédérale que si la demande à cet effet est accueillie. C'est pourquoi la majorité des décisions initiales ne sont jamais réexaminées. Les arguments concernant les coûts et les retards ne tiennent pas compte des économies qui pourraient être réalisées grâce à un mécanisme d'appel. Par exemple, il y aurait moins de demandes de contrôle judiciaire ou d'ERAR s'il était possible d'interjeter appel.

De façon plus générale, j'aimerais vous dire qu'il est inapproprié d'argumenter contre la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés en se fondant sur des critiques d'un processus prévu par la loi. Dans un pays démocratique respectant la primauté du droit, on est en droit de s'attendre à ce que le gouvernement mette en œuvre les lois adoptées par le Parlement. Il est normal que, de temps à autre, le gouvernement propose des modifications à des lois qu'il juge mal adaptées à la réalité. Il s'est écoulé plus de six ans depuis que le Parlement a adopté la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, créant par la même occasion un système de détermination du statut de réfugié accordant aux demandeurs un droit d'appel sur le fond. Le gouvernement n'a présenté aucune modification à la loi en ce qui concerne le processus de demande de statut de réfugié.

Il faut mettre en application la loi adoptée par le Parlement. Si, au cours des mois ou des années à venir le gouvernement souhaite apporter des modifications à ce processus, il est évidemment libre de les soumettre au Parlement. Le Conseil canadien pour les réfugiés serait heureux de participer à un processus destiné à améliorer le système actuel, mais il faut d'abord et avant tout respecter le contenu de la loi actuelle.

Il a été proposé au Sénat d'amender le projet de loi C-280 afin de retarder d'encore six mois la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Nous vous implorons de ne pas apporter un tel amendement. Les réfugiés attendent déjà depuis bien trop longtemps. D'autres retards pourraient coûter des vies. Le gouvernement a eu des années pour se préparer à la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés, dont près d'un an depuis l'adoption de ce projet de loi par la Chambre des communes, ce qui a été considéré comme une indication que ce projet de loi pourrait devenir loi.



Just a few years ago, I appeared before another Senate committee studying amendments to the Citizenship Act. Despite some concerns about the amendments, the committee agreed that the bill should be passed without amendment and as quickly as possible so that a number of lost Canadians could recover their citizenship.

I hope that you will act similarly in the case of Bill C-280. The injustice that needs to be corrected is at least as great. What is at stake here is not only citizenship but life itself. Refugees are among the most vulnerable groups of people in Canada; it is easy to discount, neglect and mistreat them. Many of them are people of colour; many are women; many are children. We ask you to act quickly on behalf of their human rights by ensuring that they have access to the right of appeal to which the law entitles them.

**The Chair:** Thank you, Ms. Dench.

**Gloria Nafziger, Refugee Coordinator, Amnesty International Canada:** As a worldwide human rights organization, Amnesty International Canada attaches great concern to refugee protection systems. Refugee protection is a preventive measure necessary to ensure the protection of human rights. When refugees are well protected, persecutors cannot get their victims.

Our core work with refugees in Canada is to review the cases of failed refugee claimants to ensure that no one is removed from Canada back to a country where they may face risk of a grave human rights violation. We have been doing work for the better part of the past 20 years, and we have extensive experience reading negative decisions from the IRB and preparing letters of support on behalf of individuals for pre-removal risk assessment and humanitarian and compassionate applications.

In 2001, we welcomed the Immigration and Refugee Protection Act and the creation of the Refugee Appeal Division. While we raised concerns at that time about the RAD, with its lack of oral hearing, its reliance on a paper review and its focus limited to the original record with no room for new evidence to be presented, concerns that we still have today, we believe that Canada must follow through with the promise that was made in the law to establish the Refugee Appeal Division.

We believe that this is a vital step in order for Canada to uphold its international obligations to ensure that convention refugees are afforded the protection they are entitled to by law. The system as it exists today creates a protection gap that must be rectified immediately,

**Naomi Kikoler, Articling Student, Amnesty International Canada:** Since World War II, Canada has been a leader in the area of refugee protection. In recent years, our commitment to

Il y a quelques années seulement, je suis venue témoigner devant un autre comité sénatorial qui étudiait des amendements à la Loi sur la citoyenneté. Malgré des préoccupations au sujet des amendements, le comité a convenu qu'il faudrait adopter ce projet de loi sans attendre afin que des Canadiens qui avaient perdu leur citoyenneté puissent la récupérer.

J'espère que vous agirez de façon semblable dans le cas du projet de loi C-280, car l'injustice qu'il faut corriger est au moins aussi grande. Ce n'est pas seulement la citoyenneté qui est en jeu ici, mais la vie elle-même. Les réfugiés comptent parmi les groupes les plus vulnérables au Canada. Il est facile de les ignorer, de les négliger et de les maltraiter. Il s'agit souvent de gens de couleur, de femmes, d'enfants. Nous vous demandons d'agir rapidement au nom des droits qu'ils ont en tant qu'êtres humains, en vous assurant qu'ils aient accès au droit d'appel, comme le prévoit la loi.

**La présidente :** Merci, madame Dench.

**Gloria Nafziger, coordonnatrice des réfugiés, Amnesty internationale Canada :** En tant qu'organisme international de défense des droits de la personne, Amnesty Internationale Canada accorde une grande importance aux systèmes de protection des réfugiés. La protection des réfugiés est une mesure préventive nécessaire au maintien de la protection des droits de la personne. Lorsque les réfugiés sont bien protégés, ceux qui les persécutent ne peuvent les atteindre.

Notre travail concernant les réfugiés au Canada consiste principalement à revoir les cas de demandeurs du statut de réfugié dont la requête a été rejetée afin que personne ne soit expulsé du Canada vers son pays d'origine s'il risque d'y subir une violation grave des droits de la personne. Nous faisons cela depuis près de 20 ans et nous avons constaté de nombreux cas de décisions négatives de la part de la CISR, au sujet desquels nous avons rédigé des lettres d'appui au nom de personnes afin qu'elles bénéficient d'un examen des risques avant renvoi ou d'un examen pour des motifs d'ordre humanitaire.

En 2001, nous avons accueilli favorablement la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ainsi que la création de la section d'appel des réfugiés. Même si nous avions à l'époque des réserves au sujet de cette section, notamment à cause de l'absence d'audience, du recours à un examen sur papier et d'une portée limitée à la demande initiale, sans aucune place à de nouveaux éléments de preuve. Nous avons encore les mêmes préoccupations aujourd'hui, mais nous croyons que le Canada doit respecter sa promesse inscrite dans la loi au sujet de la création de la section d'appel des réfugiés.

Nous croyons qu'il s'agit d'une étape essentielle afin que le Canada respecte ses obligations internationales visant à s'assurer que les réfugiés au sens de la Convention bénéficient de la protection à laquelle ils ont droit selon la loi. Tel qu'il existe aujourd'hui, le système crée une brèche dans la protection, brèche qu'il faut colmater immédiatement.

**Naomi Kikoler, étudiante en stage, Amnesty internationale Canada :** Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada fait figure de chef de file dans le domaine de la protection des réfugiés.

refugees has been cast in doubt by the government, as the government has stalled with the implementation of the Refugee Appeal Division.

Under article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek asylum from persecution is a basic human right. This principle has been echoed in numerous treaties to which Canada is a party. As a signatory of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the subsequent 1967 protocol, Canada has further acknowledged that it respects the right to seek asylum and that it has subsequent obligations under international law to fulfill, in good faith, its treaty obligations and institute a procedure that allows for the effective determination of those who are convention refugees and, therefore, entitled to protection under the convention and the corresponding rights enshrined in the convention.

A fair assessment that provides, as the UNHCR requires, an effective remedy entails ensuring that refugee claimants have an opportunity, immediately prior to being removed, to present new or previously unrecognized evidence to support their claim for convention refugee status. RAD, in conjunction with the PRRA, allows for that. One without the other fails to meet this international standard.

Furthermore, under article 33 of the 1951 convention, Canada has a non-derogable obligation of no refoulement. This obligation is similarly echoed in article 3 of the Convention against Torture and article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights. These obligations require states to establish a remedy where a first-instance decision faces thorough scrutiny on points of both fact and law.

The UNHCR's handbook, established in 1977 to establish procedural guidelines for the implementation of the convention, further requires that the right of appeal be afforded to the applicant and also stipulates that the applicant should be permitted to remain in the country while their appeal is pending. Canada has an obligation to ensure that a well-functioning system is in place for refugee determination. The absence of such a system will result in situations of refoulement and thus the violation of international law by Canada. As Ms. Nafziger mentioned, Canada has been criticized by the UNHCR and the Inter-American Commission on Human Rights for its failure to implement a merits-based appeal.

Canada's international obligations are clear. A body must be established through which new and unrecognized facts can be presented as a means of ensuring that refoulement does not occur, that protection is granted and, therefore, that the rights of refugees are respected. Right now, Canada stands alone in the industrialized world as the only country that does now allow rejected asylum seekers the possibility to have first-instance decisions reviewed on points of fact and law.

Ces dernières années, notre engagement envers les réfugiés a été remis en question par le gouvernement, qui a retardé l'entrée en service de la section d'appel des réfugiés.

En vertu de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le droit de chercher asile contre la persécution constitue un droit fondamental de la personne. Ce principe a été repris dans de nombreux traités ratifiés par le Canada. En tant que signataire de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et du protocole subséquent de 1967, le Canada a reconnu davantage qu'il respectait le droit de chercher asile et qu'il a donc des obligations à respecter en toute bonne foi en vertu des lois internationales. Il doit donc instituer une procédure permettant de déterminer efficacement qui est réfugié au sens de la Convention et qui, par conséquent, a droit à une protection selon cette Convention et aux droits correspondants qui y sont inscrits.

Une juste évaluation prévoit, comme l'exige l'UNHCR, un moyen efficace de faire en sorte que les demandeurs du statut de réfugié aient l'occasion, juste avant d'être expulsés, de présenter des éléments de preuve nouveaux ou qui n'avaient pas été reconnus afin d'appuyer leur demande de reconnaissance du statut de réfugié. C'est ce que permet la section d'appel des réfugiés de concert avec l'ERAR. L'absence de l'un de ces mécanismes ne permet pas de respecter les normes internationales.

De plus, selon l'article 33 de la Convention de 1951, le Canada est tenu de respecter une obligation de non-refoulement. Cette obligation est reprise à l'article 3 de la Convention contre la torture et à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En vertu de ces obligations, il faut instaurer un mécanisme permettant d'examiner une décision de première instance selon des questions de fait et de droit.

Le manuel de l'UNHCR, rédigé en 1977 afin d'établir des règles de procédure sur l'application de la Convention, exige également d'accorder le droit d'appel au demandeur et précise que le demandeur devrait être autorisé à demeurer dans le pays d'accueil pendant que l'appel est en instance. Le Canada a l'obligation d'assurer le maintien d'un système efficace de détermination du statut de réfugié. L'absence d'un tel système entraînera des refoulements et donc la violation des lois internationales par le Canada. Comme Mme Nafziger l'a indiqué, le Canada a fait l'objet de critiques de la part de l'UNHCR et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme parce qu'il n'a pas instauré de système d'appel sur le fond.

Les obligations internationales du Canada sont claires. Il faut constituer une entité chargée d'examiner les faits nouveaux et non reconnus qui permettraient de prévenir le refoulement, d'accorder une protection et, par conséquent, de respecter les droits des réfugiés. En ce moment, le Canada est le seul pays industrialisé qui refuse aux chercheurs d'asile dont la demande a été rejetée la possibilité de faire réexaminer la décision de première instance en fonction de questions de fait et de loi.



The European Union has codified the right of refugee claimants to an effective remedy, including the right to apply to a court or tribunal to review a refusal or withdrawal of refugee status.

In the course of some of our research, we have also seen the significant impact that an appeal division can have on refugee determination cases. In Ireland, between 2000 and 2006, 6,814 asylum seekers were recognized as refugees. Of that number, 4,022, or 59 per cent of the cases, were recognized on appeal.

The government must implement the Refugee Appeal Division and, through establishing a merit-based appeal, reaffirm Canada's commitment to refugee protection.

The government has argued that RAD is not needed as there are alternatives in the form of judicial review, pre-removal risk assessment, and humanitarian and compassionate grounds. A careful examination of those so-called alternatives reveals that they do not provide the same remedy as RAD.

During earlier testimony before this committee, there was much discussion of judicial review. Amnesty International Canada would like to stress that seeking a judicial review before the Federal Court is not the same as seeking an appeal before RAD. First of all, one must apply for leave for judicial review, which is given in approximately one out of ten cases. This leaves approximately 90 per cent of leave applicants without the opportunity for review and no decision is given as to why leave was denied.

In keeping with our international obligations, with RAD, all denied refugee claimants would be entitled under the law to a merit-based review of their case. Second, in accordance with section 18.1(4) of the Federal Courts Act, a judicial review focuses primarily on legal and technical deficiencies of the Immigration and Refugee Board, and is therefore not the same as a merit-based review.

Third, the Federal Court grants a high degree of deference to the board's decisions on issues of fact, credibility and evidence, as they are of the opinion that the decision makers who directly interviewed the claimants and were presented with the evidence were in the best place to make a decision. This hampers the ability for a merits-based review.

As the UN High Commissioner for Refugees has stated, unlike the Refugee Appeal Division, the Federal Court judicial review is not an appeal on the merits. The court cannot replace a decision by the IRB with its own judgment.

Limitations in the scope of review by the Federal Court make it all the more important for applicants to present a strong application to be granted leave. Therefore, it is essential they have a lawyer to negotiate the system, thus raising a serious access to

L'Union européenne a codifié le droit des demandeurs au statut de réfugié à disposer d'un moyen efficace, dont le droit de soumettre à un tribunal une demande visant à réexaminer le refus ou le retrait du statut de réfugié.

Dans le cadre d'une partie de nos recherches, nous avons aussi constaté les répercussions importantes que peut avoir une section d'appel sur les cas de détermination du statut de réfugié. Entre 2000 et 2006, en Irlande, 6 814 demandeurs d'asile ont été reconnus comme étant des réfugiés. De ce nombre, 4 022, soit 59 p. 100 d'entre eux, l'ont été en appel.

Le gouvernement doit mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés et, en instaurant l'appel sur le fond, réaffirmer l'engagement du Canada envers la protection des réfugiés.

Le gouvernement a prétendu que la section d'appel des réfugiés était inutile car il existe d'autres solutions sous la forme de contrôle judiciaire, d'examen des risques avant renvoi et d'examen pour motifs d'ordre humanitaire. Un examen attentif de ces soi-disant solutions de rechange révèle qu'elles ne sont pas équivalentes à une section d'appel des réfugiés.

À l'occasion de témoignages précédents devant ce comité, il a été beaucoup question du contrôle judiciaire. Amnesty internationale Canada aimerait souligner que soumettre une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale n'équivaut pas à présenter une demande à la section d'appel des réfugiés. Tout d'abord, il faut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire, qui n'est accordée que dans un cas sur dix environ. On refuse donc à neuf demandeurs sur dix la possibilité d'un second examen, en ne leur fournissant même pas les raisons de ce refus.

En respectant, grâce à la section d'appel des réfugiés, nos obligations internationales, tous les demandeurs à qui l'on a refusé le statut de réfugié auraient droit à un appel sur le fond de leur dossier. De plus, conformément à l'alinéa 18.1(4) de la Loi sur les Cours fédérales, un contrôle judiciaire se concentre principalement sur les lacunes d'ordre juridique et technique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ce qui n'est donc pas la même chose qu'un examen sur le fond.

Finalement, la Cour fédérale fait preuve d'un niveau élevé de retenue à l'égard des décisions de la commission quant aux questions de fait, de crédibilité et de preuve, car elle est d'avis que les décideurs qui ont directement interrogé les demandeurs et à qui on a présenté des éléments de preuve étaient les mieux placés pour prendre une décision. Cela limite la possibilité d'un examen sur le fond.

Comme l'a déclaré le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, contrairement à la section d'appel des réfugiés, le contrôle judiciaire par la Cour fédérale ne constitue pas un examen sur le fond. La Cour fédérale ne peut, à partir d'un jugement, renverser une décision prise par la CISR.

Compte tenu des limites de la portée de l'examen par la Cour fédérale, il est d'autant plus important que les demandeurs présentent un dossier solide pour obtenir une autorisation. Il est donc essentiel d'avoir recours aux services d'un avocat pour

justice problem. Without adequate legal aid, it is difficult for many refugee claimants to afford to hire a knowledgeable lawyer or have legal representation at all.

All of these problems raise serious questions about the legitimacy of referring to the judicial review as an effective remedy to a negative refugee determination.

We have a series of example cases that Amnesty International Canada has worked with. I will describe one to you with in regard to Mr. M. In 2001, Amnesty International Canada reviewed the case of Mr. M, the son of a prominent Uighur leader in China. He was detained and beaten by Chinese authorities on numerous occasions. In 1999, he was an eyewitness to the public execution of a leader in his community. The execution was followed by a demonstration which led to a riot, resulting in the detention of 500 to 600 people. Given his participation in the demonstration and his family's high profile, he fled in the days following the execution, as all who were present at the demonstration were being hunted and detained. He was found not to be credible by the IRB. Much of the credibility findings resulted from problems with translation at the refugee hearing as well as a lack of understanding of the Uighurs' history and culture in China.

Mr. M.'s case was one of several Uighurs cases that Amnesty International examined in 2001-02, all with similar problems. At this time, Uighurs were a relatively new group of asylum seekers in Canada about whom little was known. The majority of these cases were eventually successful by way of either a pre-removal risk assessment or humanitarian and compassionate grounds, but only after several years.

While there were some glaring errors in the original decision, Mr. M. had to remain in Canada for many years before he was eligible to apply for a PRRA, as other failed asylum seekers have had to do. A pre-removal risk assessment is initiated by the Canada Border Services Agency, CBSA, and only when a person is removal-ready, which means they must have a valid passport and a means to return to their country. An appeal immediately following a negative decision would provide the opportunity to more quickly resolve their immigration status in Canada and reduce the burden of subsequent applications to the Federal Court and PRRA or humanitarian and compassionate grounds decision makers. It is in everyone's interest to resolve refugee cases in as timely a manner as possible.

**Ms. Nafziger:** I will spend a few moments referring to some of the problems we see with the PRRA and the humanitarian and compassionate grounds tool.

The pre-removal risk assessment is not a merit-based appeal of the original claim. There is a serious restriction on new evidence at the PRRA, which we have seen in numerous cases that have come to our office and, again, there is a very low decision rate. The new

naviguer dans les méandres du système, ce qui pose un sérieux problème d'accès à la justice. De nombreux demandeurs au statut de réfugié ne peuvent se permettre de retenir les services d'un avocat compétent en la matière ou d'avoir tout simplement à recourir aux services d'un avocat.

Tous ces problèmes soulèvent de sérieuses questions quant à la pertinence de recourir au contrôle judiciaire comme remède efficace à une décision défavorable relative à une demande d'asile.

Amnistie internationale Canada dispose d'une série d'exemples à cet effet. Je vais vous décrire le cas de M. M. Amnistie internationale Canada a examiné en 2001 le dossier de M. M, fils d'un leader ouïgour bien connu en Chine. Il a été emprisonné et battu à de nombreuses reprises par les autorités chinoises. En 1999, il a été témoin de l'exécution publique d'un leader de sa communauté. Cette exécution a été suivie par une démonstration qui a tourné à l'émeute, entraînant l'emprisonnement de 500 à 600 personnes. Compte tenu de sa participation à la démonstration et de la notoriété de sa famille, il s'est enfui dans les jours suivant l'exécution, toutes les personnes ayant pris part à la démonstration étant recherchées puis emprisonnées. Son dossier a été jugé non crédible par la CISR. Les conclusions quant à la crédibilité de son dossier étaient dues à des problèmes de traduction à l'audience et à la méconnaissance de l'histoire et de la culture ouïgoure en Chine.

Le dossier de M. M n'est qu'un des divers dossiers de demandeurs ouïgours examinés par Amnistie internationale Canada en 2001-2002, et tous comportaient le même problème. À cette époque, les ouïgours constituaient un groupe relativement nouveau de demandeurs d'asile au Canada, et on ne connaissait presque rien à leur sujet. La majorité des demandes ont fini par être accueillies favorablement à la suite de l'examen des risques avant renvoi ou pour des motifs d'ordre humanitaire, mais seulement au bout de quelques années.

Même si la décision initiale était fondée sur des erreurs flagrantes, M. M a dû demeurer au Canada de nombreuses années avant d'être admissible à un examen des risques avant renvoi, tout comme d'autres demandeurs d'asile déboutés. L'Agence des services frontaliers du Canada entreprend un examen des risques avant renvoi uniquement lorsqu'une personne est prête pour le renvoi, ce qui signifie qu'elle détient un passeport en règle et a les moyens de retourner dans son pays. Un appel suivant immédiatement une décision négative permettrait de déterminer plus rapidement le statut d'immigrant au Canada et de réduire le fardeau des demandes subséquentes à la Cour fédérale et aux décideurs d'examen des risques avant renvoi et de demandes pour des motifs d'ordre humanitaire. C'est dans l'intérêt de tous de résoudre les dossiers des réfugiés le plus rapidement possible.

**Mme Nafziger :** Je vais prendre quelques minutes pour parler des problèmes que nous constatons au sujet de l'examen des risques avant renvoi et pour motifs d'ordre humanitaire.

L'examen des risques avant renvoi ne constitue pas un appel sur le fond de la demande d'origine. Il est assorti de rigoureuses restrictions concernant la présentation de nouveaux éléments de preuve, comme nous avons pu le constater dans le cas de



evidence restriction was particularly problematic in a case we saw from Colombia. The Colombian asylum seeker provided extensive testimony at his hearing but was found not to be credible. At the time of his PRRA determination, he presented more evidence that he had not provided at the earlier testimony, but the new documents were not accepted by the PRRA officer because they were not considered to be new evidence. It was found that they were reasonably available at the time of the refugee hearing and they should have been introduced at that time. The only new evidence the individual could present was the fact that an additional family member had been shot and killed in Colombia. This evidence in and of itself was not enough to convince the PRRA decision maker that the individual was at risk, and he was rejected.

The PRRA review does not review the evidence that was before the board at the original claim and limits what it considers to be new evidence, and therefore it is an ineffective tool for properly examining risk and cannot be considered a remedy following a negative refugee decision.

We also have concerns with respect to the single decision maker and the onus of responsibility that lands on a single decision maker, and how the reduction of two decision makers to one has put inordinate pressure on a single decision maker who is required to make extremely complex decisions that require sensitive examination without the ability to consult and defer to another member with more experience.

In the case of a refugee claimant that we examined from Iran, the individual made a claim for protection shortly after arriving in Canada. He was a victim of torture and suffered from a serious head injury. His claim was denied. Shortly after this, his mother arrived in Canada and made a refugee claim on essentially the same facts. Her claim was accepted.

It is often the case that victims of torture and serious traumatization, such as women who have been raped, are the most adversely affected by a lack of appeal.

It is our conclusion that the current refugee process does not provide a meaningful protection to refugees. The RAD was designed to support the implementation of a single decision panel at the Refugee Protection Division. It was meant to provide an opportunity to ensure quality and consistency in IRB decision making. It was meant to offer the opportunity to correct errors in the first instance, thereby mitigating costly and time-consuming subsequent proceedings. The refugee determination system as it stands is worse than it was prior to the introduction of the current act. Introducing the RAD would be one step toward correcting this wrong. We urge you to pass the bill without delay.

nombreux dossiers dont nous prenons connaissance et au sujet desquels, je le répète, le taux de décision est très faible. La restriction concernant les nouvelles preuves a été particulièrement problématique dans le dossier d'un demandeur d'asile provenant de la Colombie. Ce demandeur a fourni un témoignage exhaustif à son audience, mais n'a pas été jugé crédible. À l'examen des risques avant renvoi, il a présenté davantage de preuves qu'il ne l'avait fait à son premier témoignage, mais les nouveaux documents n'ont pas été admis par l'agent d'ERAR parce qu'ils n'étaient pas considérés comme des nouvelles preuves. Il a été déterminé que ces preuves étaient raisonnablement disponibles au moment de l'audience de détermination du statut de réfugié et qu'elles auraient dûes être présentées à ce moment. La seule nouvelle preuve que le demandeur a été autorisé à présenter a été le fait qu'un autre membre de sa famille avait été tué en Colombie. Le décideur de l'ERAR n'a pas jugé cette preuve suffisante en soi pour démontrer que le demandeur lui-même courait des risques, et sa demande a été rejetée.

L'ERAR ne porte pas sur les preuves présentées à la commission au moment de la demande initiale et limite ce qui est jugé être de nouvelles preuves, ce qui en fait un outil inefficace pour évaluer adéquatement les risques. On ne peut donc pas considérer cet examen comme une solution efficace à la suite d'une décision défavorable à une demande de statut de réfugié.

Nous avons également des réserves quant au fait qu'il n'y a plus qu'un seul commissaire. En outre, le fait de réduire de deux à un le nombre de commissaires impose une pression indue sur les épaules de cette personne, qui doit prendre des décisions extrêmement complexes nécessitant un examen rigoureux sans pouvoir consulter un collègue ayant plus d'expérience.

Nous avons aussi examiné le cas d'un Iranien qui avait présenté une demande de protection peu après son arrivée au Canada. Il avait été victime de torture et souffrait d'une grave blessure à la tête. Sa demande a été rejetée. Peu après, sa mère est arrivée au Canada et a présenté une demande de statut de réfugié pour sensiblement les mêmes motifs. Sa demande a été acceptée.

C'est souvent aux victimes de torture et d'autres traumatismes graves comme le viol que l'absence d'un mécanisme d'appel nuit le plus.

En conclusion, le processus actuel de détermination du statut de réfugié n'offre pas une protection adéquate aux réfugiés. La section d'appel des réfugiés avait été conçue pour appuyer l'instauration d'une instance décisionnelle unique à la Section de protection des réfugiés. Elle devait permettre d'assurer un processus décisionnel uniforme et de qualité. Elle devait permettre de corriger les erreurs commises en première instance, réduisant ainsi des démarches subséquentes longues et coûteuses. Tel qu'il est en ce moment, le système de détermination du statut de réfugié est pire qu'il ne l'était avant l'adoption de la loi actuelle. L'entrée en service de la section d'appel des réfugiés serait une étape dans la correction de cette situation. Nous vous demandons d'adopter ce projet de loi sans tarder.

In 2004, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration adopted a motion asking the government to implement the RAD or to advise the committee of alternatives. Since then, numerous members of Parliament, refugee advocacy groups, refugees and concerned Canadians have repeated this demand. The time to act is now. Amnesty International respectfully requests that Canada respect its international obligations and implement the RAD without delay.

**The Chair:** One clarification, Ms. Dench. You said that in Mr. Falcon Ríos' case the appeal was necessary because Mr. Falcon Ríos was poorly represented in his claim. What did you mean by that? Who represented him and who came to the conclusion he was poorly represented?

**Ms. Dench:** I did not say he needed an appeal because he was poorly represented. He needed an appeal because he was wrongly rejected. It happens that he was poorly represented at the hearing. That is a judgment made by people who know the case. The person who was supposed to be representing him was not available at the last moment and someone else stepped in who did not know the case and tried to represent him before the board without knowing the case properly. That did not help in the presentation of the case.

**The Chair:** Was it a lawyer representing him?

**Ms. Dench:** I believe it was a non-lawyer.

**Senator Poy:** Any of you can answer, but perhaps Ms. Dench can begin. You spoke about the position of government officials. We have heard from a number of government officials, and I gathered that their main concerns were the huge backlog we have and false claims resulting in an even larger number of refugee claimants.

They said, without really explaining, that the RAD would be based on the original documentation, that it would not be an oral appeal and would not make any difference. They said also that there are enough legal steps to allow appeals at this time. How would you respond to that?

**Ms. Dench:** First, we appreciate that managing the refugee determination system is a challenging and difficult task. We know that no government will find it easy to do. Having said that, we are dealing with fundamental human rights, and one must deal with the difficulties that that necessarily entails.

With regard to the huge backlog and encouragement of false claims, we would agree that a very long processing time encourages claims by people who do not have a well-founded fear of persecution but feel they may have some advantage by being in the claims process for some time. Our members are aware of such scenarios. We understand that for that reason it is important that a backlog not develop. It is also in the interest of refugees that they get swift determination, so we fully support the goal of quick determination.

En 2004, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a adopté une motion demandant au gouvernement de mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés ou de présenter au comité une solution de rechange. Depuis, de nombreux députés, des groupes de défense des droits des réfugiés et des Canadiens préoccupés par la question ont réitéré cette demande. Il est temps d'agir. Amnesty internationale demande respectueusement que le Canada respecte ses obligations internationales et mette en œuvre sans délai la section d'appel des réfugiés.

**La présidente :** Une précision, madame Dench. Vous avez dit que dans le cas de M. Flacon Ríos, l'appel était nécessaire parce qu'il était piètrement représenté. Que voulez-vous dire? Qui le représentait et qui en est venu à la conclusion qu'il avait été piètrement représenté?

**Mme Dench :** Je n'ai pas dit qu'il devait aller en appel parce qu'il avait été piètrement représenté. Il devait aller en appel parce qu'on avait rejeté sa demande pour les mauvaises raisons. Il se trouve qu'il a été piètrement représenté à l'audience. C'est là un jugement porté par les personnes qui connaissent le dossier. Celui qui devait le représenter n'a pu se présenter à l'audience au dernier moment et a été remplacé par une personne qui ne connaissait pas assez bien le dossier. Cela n'a pas aidé le demandeur.

**La présidente :** Était-il représenté par un avocat?

**Mme Dench :** Je crois qu'il s'agissait d'un non-juriste.

**Le sénateur Poy :** Vous pouvez tous me répondre, mais peut-être que Mme Dench pourrait commencer. Vous avez parlé de la position des fonctionnaires. Nous avons entendu les témoignages de divers fonctionnaires, et j'ai cru comprendre qu'ils étaient surtout préoccupés par l'immense arriéré et les fausses demandes, qui entraînent une hausse encore plus importante du nombre de demandeurs au statut de réfugié.

Ils ont dit, sans vraiment offrir d'explications, que la section d'appel des réfugiés s'appuierait sur les documents d'origine, qu'il n'y aurait pas d'audience et que cela ne ferait aucune différence. Ils ont également dit qu'il existait suffisamment de recours juridiques pour permettre l'appel. Que répondez-vous à cela?

**Mme Dench :** Tout d'abord, nous sommes conscients que la gestion du système de détermination du statut de réfugié est difficile et remplie de défis. Nous savons que cela n'est facile pour aucun gouvernement. Ceci étant dit, nous parlons ici de droits fondamentaux de la personne, et il faut tenir compte des difficultés qui y sont inhérentes.

En ce qui concerne l'énorme arriéré et les fausses demandes, nous convenons que l'extrême longueur du processus incite certaines personnes n'ayant pas de motifs valables de craindre une persécution mais qui trouvent un avantage à faire partie de ce processus à présenter une demande. Nos membres sont au courant de tels scénarios. Nous comprenons que, pour cette raison, il est important qu'il n'y ait pas d'arriéré. Il est aussi dans l'intérêt des réfugiés qu'ils obtiennent rapidement une décision, et c'est pourquoi nous appuyons la notion de processus de détermination rapide.



There is currently a backlog, and that is largely the result of the failure to appoint sufficient decision makers to the board. This problem has occurred at various times in the board's existence. I think it is currently at its most acute state because of a chronic problem of failing to appoint sufficient board members. It is a basic principle that if there are not enough decision makers, they will not be able to make the decisions, and backlogs will develop.

Any process depends upon the government's managing it correctly. There is no way to legislate a refugee determination system that will work smoothly. It depends upon the people in charge of making it function doing their job well, with all the difficulties that entails.

Over the years, we have found that there are constantly proposals for changing the refugee determination system, as if one could invent a sort of self-executing refugee determination system that, just by the rules themselves, would miraculously lead to swift and fair refugee determination. Whatever the laws are, human beings actually have to put the refugee determination system in place.

We could get into more detailed arguments about what the impacts would be of having the RAD. Aside from that, if the government wishes to deal with the backlog and address the need for a swift determination process, it has the tools it needs to put in the resources to make it happen. The decision makers need to be in place.

Regarding false claims, we have frequently discussed with the government that if people making claims that the government believes are not founded are coming from a particular part of the world — and sometimes people are misled into making claims — then that needs to be addressed as a problem in the refugee claim process. We have repeatedly invited the government to work with us on that particular problem. For some reason, there is no follow-up to it.

You also mentioned the fact that the RAD would be based on the same documents the claimant had at the initial hearing. This is true. Many refugee advocates felt like the Refugee Appeal Division is not the full appeal that one would like. Amnesty International just made comments about that. That comment was made frequently. The RAD is a very limited sort of appeal. The reason we refugee advocates are consistently arguing for it to be implemented is because it is in the law. It is what has been established and approved by Parliament, and that should at least be put into place.

Finally, you say that the government argues there are enough legal steps. That argument is repeated on many occasions, but it fails to take into account that no step provides an appeal on the merits. The judicial review is the only review of the decision, and that is only in some cases because most cases are not granted leave by the Federal Court. Therefore they do not receive any

Il existe actuellement un arriéré, mais il est en grande partie dû au fait qu'il manque de commissaires. Ce problème est survenu à diverses reprises au cours de l'existence de la Commission. Je crois qu'il est actuellement plus grave que jamais car il y a un manque chronique de nominations à la commission. Il est logique de conclure que s'il n'y a pas suffisamment de décideurs, ils ne pourront pas prendre toutes les décisions, ce qui occasionnera un arriéré.

Tout processus dépend d'une saine gestion de la part du gouvernement. Il est impossible de légiférer afin qu'un système de détermination du statut de réfugié fonctionne sans anicroche. C'est aux personnes chargées de son fonctionnement qu'il revient de bien faire leur travail, avec toutes les difficultés que cela suppose.

Au fil des ans, nous avons constaté qu'on propose sans cesse de modifier le système de détermination du statut de réfugié, comme s'il était possible d'inventer une sorte de système autonome de détermination qui, simplement grâce aux règles établies, serait en mesure de prendre des décisions rapides et justes. Peu importe les lois, ce sont les êtres humains qui doivent gérer le système de détermination du statut de réfugié.

Nous pourrions présenter des arguments plus détaillés concernant les répercussions de l'entrée en vigueur de la section d'appel des réfugiés. Mais cela mis à part, si le gouvernement souhaite s'occuper de l'arriéré et du besoin d'un processus de détermination rapide, il dispose des outils nécessaires à la mise en œuvre des ressources appropriées. Il doit y avoir des commissaires.

En ce qui concerne les fausses demandes, nous avons souvent dit au gouvernement que s'il croit que des gens provenant de certaines parties du monde présentent des demandes non fondées — et il arrive que des personnes sont amenées à tort à croire qu'elles peuvent soumettre une demande —, il doit s'occuper de ce problème dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié. Nous avons maintes fois invité le gouvernement à collaborer avec nous à ce sujet. Pour quelque raison que ce soit, il n'a pas donné suite à nos invitations.

Vous avez aussi parlé du fait que la section d'appel des réfugiés se fonderait sur les mêmes documents que ceux présentés par le demandeur à l'audience d'origine. C'est vrai. De nombreux défenseurs des droits des réfugiés ont jugé que la section d'appel des réfugiés ne constituait pas une possibilité d'appel aussi complète qu'ils le voudraient. Amnesty internationale vient d'en parler. C'est un commentaire qui revient souvent. La section d'appel des réfugiés constitue une forme d'appel très limitée. Si nous, défenseurs des droits des réfugiés, ne cessons d'en réclamer la mise en œuvre, c'est parce que la loi l'exige. C'est ce que le Parlement a décidé et approuvé, et il faudrait au moins la mettre en œuvre.

Finalement, vous dites que le gouvernement prétend qu'il existe suffisamment de mesures juridiques. Cet argument a été repris à maintes occasions, mais il ne tient pas compte du fait qu'il n'existe aucun mécanisme d'appel sur le fond. Le contrôle judiciaire constitue le seul outil de révision de la décision, et il n'est valable que dans certains cas car la Cour fédérale n'accorde pas

kind of review. Even if they make it to the Federal Court, it is a narrow review, which means some errors go uncorrected. The pre-removal risk assessment is not a review of the IRB and so it does not correct errors. The humanitarian and compassionate grounds are not a review of the original decision.

Some people who are refugees and who are wrongly refused may be accepted under humanitarian and compassionate grounds, but it is not a review and there is no stay of removal when making an application. A person who applies for that can be removed and sent back to face persecution, despite the fact that they have applied under humanitarian and compassionate grounds.

**Senator Poy:** Therefore, no process exists where there could be an oral appeal?

**Ms. Dench:** In the law or what in is implemented?

**Senator Poy:** What is implemented.

**Ms. Dench:** No. With the humanitarian and compassionate grounds process, the person making the decision could ask someone in for an interview. They do not do that often. With the pre-removal risk assessment, they could ask a person in for an interview. The person in the pre-removal risk assessment can look only at new evidence. They cannot go back and say that the board was wrong. They must base themselves on new evidence only.

**Senator Poy:** Therefore, the refugee cannot ask for an oral review?

**Ms. Dench:** Not an oral review, no.

**Ms. Nafziger:** Regarding the RAD being limited to the facts that were in front of the Immigration and Refugee Board, based on the number of decisions that we have reviewed in our office, I would say there is still significant opportunity, upon review of those original documents, to correct errors that were made. It would still be a very significant and giant step forward for many refugees, even if there was an opportunity on the limited basis that does exist.

**Ms. Kikoler:** Regarding the backlog, we were in contact with several of our colleagues at various Amnesty International sections around the world. We asked for information about their appeal process. Echoing Ms. Dench's point, the right to an appeal is a fundamental human right. In the United States, there is currently a backlog of 166,200 cases. Recognizing it is not an ideal system and that there are problems with the American system as well, in the United States you can appeal your decision. Your first appeal will be on all issues and a new decision can be rendered. If you get a negative determination at that stage, you can appeal that decision as well and ask them to reconsider it arguing points of law and fact. If you get a negative determination at that stage, you can then appeal one more time

d'autorisation dans la majorité des cas. Les demandeurs n'ont donc droit à aucun appel. Même si les demandeurs se rendent jusqu'en Cour fédérale, il s'agit alors d'un examen restreint, ce qui signifie que certaines erreurs ne sont pas corrigées. L'examen des risques avant renvoi ne constitue pas une révision de la décision de la CISR et ne permet donc pas de corriger les erreurs. L'examen pour motifs d'ordre humanitaire ne constitue pas non plus une révision de la décision d'origine.

Certaines demandes refusées par erreur peuvent être acceptées pour des motifs d'ordre humanitaire, mais il ne s'agit pas d'une révision et il n'y a pas de sursis à la mesure de renvoi. Une personne qui présente une demande pour motifs d'ordre humanitaire peut être renvoyée dans son pays pour y affronter la persécution, même si elle a présenté une demande pour des motifs d'ordre humanitaire.

**Le sénateur Poy :** Il n'existe donc aucun processus d'appel verbal?

**Mme Dench :** Dans la loi ou dans ce qui est en vigueur?

**Le sénateur Poy :** Dans ce qui est en vigueur.

**Mme Dench :** Non. Dans le cas du processus pour motifs d'ordre humanitaire, le décideur peut convoquer le demandeur à une entrevue, mais cela n'arrive pas souvent. C'est la même chose dans le cas de l'examen des risques avant renvoi, mais le décideur s'en tient généralement aux nouveaux éléments de preuve et ne peut déclarer que la décision initiale de la commission était erronée. Le décideur ne peut fonder sa décision que sur de nouvelles preuves.

**Le sénateur Poy :** Les réfugiés ne peuvent donc pas demander une révision verbale?

**Mme Dench :** Non, en effet.

**Mme Nafziger :** En ce qui concerne le fait que la section d'appel des réfugiés est limitée aux faits présentés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, compte tenu du nombre de décisions que nous avons examinées dans nos bureaux, je dirais qu'il est encore très possible, à la révision des documents d'origine, de corriger des décisions erronées. Il s'agirait malgré tout d'un pas très important pour de nombreux réfugiés, même si cela constituait une possibilité sur les bases limitées qui existent.

**Mme Kikoler :** En ce qui concerne l'arriéré, nous avons communiqué avec plusieurs de nos collègues d'Amnistie internationale ailleurs dans le monde et leur avons demandé des renseignements au sujet de leur processus d'appel. Comme Mme Dench l'a dit, le droit d'appel est un droit fondamental de la personne. Aux États-Unis, il existe actuellement un arriéré de 166 200 dossiers. Même si le système n'est pas non idéal et qu'il comporte des lacunes, il est possible d'en appeler de la décision dans ce pays. Le premier appel porte sur tous les points et une nouvelle décision peut être rendue. Si cette deuxième décision est elle aussi négative, il est possible d'aller de nouveau en appel en argumentant des questions de fait et de loi. Si la décision est toujours négative, il est encore possible d'aller en appel et de



and file a motion to reopen. At that point, you will have to argue that new and previously unavailable evidence has come to your attention.

Even where there are quite serious backlog issues, alternatives and appeals have been implemented in other countries. That is one thing to keep in mind.

**The Chair:** Since I have a list of questioners, I ask that senators pose questions and that we shorten our answers to give everyone an equal opportunity to be involved.

**Senator Munson:** I will keep it short. Senator Poy covered some of the basic questions I wanted to ask. I will try to get away from abbreviations on the Refugee Appeal Division and the pre-removal risk assessment, for the odd person watching CPAC who is interested in this debate.

On a personal view, I have been a senator for four and a half years, but I have the impression that all governments have the ability, when they do not like something, to talk it out. What I have learned in the Senate is that if someone says "I adjourn this debate," that means it continues and continues. Why are governments so afraid of this Refugee Appeal Division? Do you get the impression that we are talking to ourselves sometimes? We continue talking and talking. You talked about 2001. It is now 2008. You have talked about thousands of people slipping through the cracks, going back to their own countries and probably getting killed. Do you feel that this will pass or that there will be light at the end of the tunnel on this issue?

**Ms. Dench:** I will plead guilty both to talking too long and to using acronyms.

Thank you for the question. Looking at the situation and the failure to implement the Refugee Appeal Division, it comes down to the fact that we are dealing with refugees whose lives do count for too little in the Canadian context and also around the world. It is necessary for everyone who cares about human rights to remind ourselves that refugees are human beings and that it is not acceptable to treat them as problems to be managed and as objects of bureaucratic processing challenges. We are talking about human lives.

I find it inconceivable that if we were talking about the rights of Canadian citizens the government would fail to implement a fundamental piece of a system that was passed by Parliament. For example, imagine a bill dealing with young offenders, and a trade-off was made where there would be a single member decision in return for an appeal, but you do not implement the appeal.

We are here to assert, as Canadians, that refugees need to be treated with full respect and their rights must be respected. We are here before you, the Standing Senate Committee on Human Rights, and we are optimistic that this disgrace will come to an end and that in the coming weeks there will be an appeal for refugees.

présenter une requête en réouverture. À cette étape toutefois, il faut présenter de nouveaux éléments de preuve qui n'étaient pas disponibles auparavant.

Même si le problème de l'arriéré est très important, il existe malgré tout des solutions de rechange et des possibilités d'appel dans d'autres pays. Il ne faut pas l'oublier.

**La présidente :** Comme j'ai la liste des personnes qui souhaitent poser des questions, je demanderais aux sénateurs de poser leurs questions et aux témoins de répondre succinctement afin que tous aient l'occasion de s'exprimer.

**Le sénateur Munson :** Ma question sera courte. Le sénateur Poy a posé certaines des questions que je voulais poser. Je tenterai de ne pas utiliser d'acronymes pour la section d'appel des réfugiés et l'examen des risques avant renvoi, au cas où quelqu'un intéressé par ce débat nous regarderait sur la chaîne CPAC.

D'un point de vue personnel, je suis sénateur depuis quatre ans et demi, mais j'ai l'impression que tous les gouvernements sont en mesure, lorsqu'un sujet ne fait pas leur affaire, de l'étouffer. J'ai appris au Sénat que lorsqu'un sénateur déclare « Je propose l'ajournement du débat », cela signifie qu'il continue et continue. Pourquoi les gouvernements ont-ils si peur de cette section d'appel des réfugiés? Avez-vous parfois l'impression que nous nous parlons à nous-mêmes? Nous n'arrêtons pas de parler. Vous avez parlé de 2001. Nous sommes maintenant en 2008. Vous avez parlé de milliers de personnes laissées pour compte et qui retournent dans leur pays d'origine pour y être probablement tuées. Croyez-vous que cela va passer, ou voyez-vous de la lumière au bout du tunnel dans ce dossier?

**Mme Dench :** J'admets que je parle trop longtemps et que j'utilise des acronymes.

Merci pour votre question. En examinant la situation et le fait que la section d'appel des réfugiés n'a pas encore été mise en œuvre, force est d'admettre que la vie des réfugiés compte peu au Canada et dans le monde. Tous ceux qui tiennent aux droits de la personne ne doivent pas oublier que les réfugiés sont des êtres humains et qu'il est inacceptable de les traiter comme des problèmes à gérer et des défis de traitement bureaucratique. C'est d'êtres humains dont il est question ici.

Je trouve inconcevable que si l'on parle des droits des citoyens canadiens, le gouvernement ne mette pas en œuvre un élément fondamental d'un système adopté par le Parlement. Imaginez par exemple un projet de loi sur les jeunes contrevenants au sujet duquel il y aurait un compromis prévoyant une décision par une seule personne en échange d'une possibilité d'appel, mais qu'on ne mettrait jamais cet appel en œuvre.

Nous sommes ici pour nous assurer, en tant que Canadiens, que les réfugiés soient traités avec respect et que leurs droits soient respectés. Nous venons témoigner devant vous, membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, et nous sommes confiants que cette situation disgracieuse prendra fin et qu'au cours des prochaines semaines les réfugiés pourront interjeter appel.

**Senator Munson:** Just a brief question on substance. Would it cost less for a claimant to bring an appeal to the Refugee Appeal Division than it would for the claimant to seek leave for judicial review at the Federal Court?

**Ms. Dench:** I think it could cost much less at the Refugee Appeal Division. It is a much less heavy judicial process than the Federal Court, which involves the expenses from the claimant's point of view, the expense of the court as well as the expenses from the Department of Justice, which represents the other side. The Refugee Appeal Division would be a quasi-judicial process and therefore much less expensive overall.

**Senator Di Nino:** Welcome, particularly to Ms. Kikoler. Is this your first time here?

**Ms. Kikoler:** Yes.

**Senator Di Nino:** I suspect we will be seeing much more of you. Welcome and, good luck to you.

**Ms. Kikoler:** Thank you very much.

**Senator Di Nino:** My line of questioning will change somewhat after having heard Ms. Dench. I will start by quoting Ms. Kikoler when she said that we need "a well-functioning system in place."

The last five immigration ministers — three from the Liberal government and two from the Conservative government — have said we do not need this. We have, in Ms. Kikoler's words, a well-functioning system in place. I may read you the quotes in a while.

I am concerned about some of the criticism being directed at Canadian legislatures and Canadian governments of at least two different stripes. In particular, I am concerned by the comment made by Ms. Dench that lives count for very little in the Canadian context. I think that is offensive. I do not believe any of the five ladies and gentlemen who have held the position of immigration minister, including the current one, could be described as not caring about people's lives. Are you telling me, then, that these five ministers really do not care what happens to these people? Is that what you are saying, Ms. Dench?

**Ms. Dench:** I think it is not just the individual ministers. I think collectively we all have a responsibility to play in how Canada receives refugees.

As I said, it is not just in Canada; if you look around the world at the way refugees are treated, huge violations of rights happen. We ask ourselves, "Why do we let these things happen?"

The ministers have a certain level of authority. However, we as individual citizens have authority, and so do you, as senators.

**Senator Di Nino:** We will discharge that to the best of our ability.

**Le sénateur Munson :** J'ai une courte question de fond à poser. Serait-ce moins coûteux pour un demandeur d'interjeter appel auprès de la Section d'appel des réfugiés que de déposer à la Cour fédérale une demande d'autorisation d'introduire une instance de contrôle judiciaire?

**Mme Dench :** Je pense que ce serait beaucoup moins cher de recourir à la Section d'appel des réfugiés. C'est un processus judiciaire beaucoup moins lourd que le fait de s'adresser à la Cour fédérale, démarche qui implique des dépenses de la part du demandeur, de la cour ainsi que du ministère de la Justice, qui représente l'autre partie. Interjeter appel auprès de la Section d'appel des réfugiés consisterait en un processus quasi-judiciaire et, partant, ce beaucoup moins onéreux dans l'ensemble.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous souhaite la bienvenue, en particulier Mme Kikoler. Est-ce la première fois que vous comparez ici?

**Mme Kikoler :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai l'impression que nous vous reverrons à de nombreuses reprises. Bienvenue et bonne chance.

**Mme Kikoler :** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Di Nino :** L'intervention de Mme Dench m'amène à modifier l'angle de mes questions. Je vais commencer par citer Mme Kikoler, qui a insisté sur la nécessité que nous disposions d'un « système efficace ».

Les cinq derniers ministres de l'Immigration — trois libéraux et deux conservateurs — ont dit que nous n'en avons pas besoin. D'après Mme Kikoler, nous avons un système efficace. Je pourrai vous lire les citations dans un instant.

Certaines critiques à l'endroit des corps législatifs et des gouvernements du Canada, d'au moins deux allégeances politiques différentes, me préoccupent. En particulier, j'ai été alarmé par l'observation de Mme Dench selon laquelle on se soucie très peu des vies humaines au Canada. Je pense que c'est un commentaire offensant. Je ne crois pas qu'on puisse décrire les cinq hommes et femmes qui ont occupé le poste de ministre de l'Immigration, y compris celle qui détient ce poste à l'heure actuelle, comme des gens qui ne se préoccupent pas de la vie d'autrui. Êtes-vous en train de me dire que ces cinq ministres se fichaient de ce qui arrive à ces personnes? Est-ce là ce que vous dites, Mme Dench?

**Mme Dench :** Il ne s'agit pas seulement des ministres eux-mêmes. Je pense que nous avons tous, collectivement, un rôle à jouer dans la manière dont le Canada reçoit les réfugiés.

Comme je l'ai précisé, la situation n'existe pas qu'au Canada. Si nous nous penchons sur le traitement des réfugiés aux quatre coins de la planète, nous constatons d'énormes violations des droits. Nous pouvons nous demander pourquoi nous laissons ces choses se produire.

Les ministres ont un certain pouvoir. Toutefois, les citoyens aussi ont un pouvoir et vous en avez aussi, comme sénateurs.

**Le sénateur Di Nino :** Nous l'exercerons au mieux de nos capacités.



When Bill C-280 was in the House, Mr. Volpe voted against the bill. He was Minister for Citizenship and Immigration. Two other ministers, as well as others, refused to vote for this bill. They said, in effect, "We have one of the best systems in the world and we have a process that is fair." Nothing is perfect — I am not suggesting that even if we had the RAD, certain things would not slip through. They believe, as we believe, that for all the reasons that have been stated, at this time we really do not need to implement that portion of the legislation passed in 2001.

The Auditor General pointed out this week that 41,000 refugees are lost or missing; we cannot find them. There are somewhere between 900,000 to 950,000 in backlog. The ministers have said that if this bill were implemented we might have to go back for years and review all of those decisions. That is 40,000 to 50,000 files. That means those people who are now in the backlog will be there for a longer period of time. They may have to wait years. Is that fair to them?

Five immigration ministers — people who were given the responsibility for this file by two different governments, one Liberal and the other Conservative — have said that we have a good enough system to be able to deal with these things here. You obviously disagree. I would like to hear an opinion from all of you on this one.

**Mr. Barahona:** We have differing opinions. We truly believe this bill needs to be passed as soon as possible. It has been approved by Parliament.

I want to echo Senator Munson's comments. You are not alone in feeling that governments find the ability to talk over and over when they do not want to pass something. This is an example of that.

Senator Di Nino, you said we have one of the best systems in the world. Yes, we do, but it is not perfect. This is an opportunity to improve on it and to respect human rights. This is an issue of respecting the human rights of people. The Canadian government, both the House of Commons and the Senate, studied this bill. We continue to talk. Your observations are shared by many Canadians with whom we talk and work.

I urge you once again to please pass the bill. Let us make our system even better than it already is.

**Ms. Nafziger:** Our current immigration system is adequate, but it is not perfect. The legislation was created with two legs, but it is missing one of those legs. It is limping along.

The pre-removal risk assessment and the Refugee Appeal Division were created to work together. One cannot be effective without the other. The PRRA can look only at new evidence and not at the record. That is the fundamental problem. There is nowhere to look at the original decision.

I do not know how you can understand what that is like until you sit in a room, read the refugee claims, talk to the people who have been failed at the initial decision making process and

À la Chambre des communes, M. Volpe a voté contre le projet de loi C-280. Il était ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Deux autres ministres, de même que d'autres personnes, ont refusé de voter pour le projet de loi. Ils se sont dit : « Nous possédons l'un des meilleurs systèmes du monde et notre processus est équitable. » La perfection n'existe pas — même si la SAR existait, tout ne serait pas parfait. Les gens qui ont voté contre la mesure estiment, comme nous, pour toutes les raisons qui ont été mentionnées, que nous n'avons pas vraiment besoin à ce moment-ci de mettre en œuvre cet élément de la loi adoptée en 2001.

Cette semaine, la vérificatrice générale a indiqué que nous avons perdu la trace de 41 000 réfugiés. Nous n'arrivons pas à les trouver. Il existe un arriéré de 900 000 à 950 000 demandes. Selon les ministres, la mise en vigueur de ce projet de loi nous obligerait peut-être à examiner rétrospectivement les décisions prises pendant des années. Il est question de 40 000 à 50 000 dossiers. Les personnes dont la demande fait partie de l'arriéré devront attendre encore plus longtemps, peut-être des années. Est-ce juste?

Cinq ministres de l'Immigration, des gens à qui deux gouvernements différents — un libéral et un conservateur — ont demandé de s'occuper du dossier, ont dit que nous disposions déjà d'un bon système nous permettant de régler ces questions. Visiblement, vous n'êtes pas d'accord. J'aimerais que chacun d'entre vous nous fasse part de son opinion à cet égard.

**M. Barahona :** Nous avons une opinion divergente. Nous croyons vraiment qu'il faut adopter le projet de loi le plus rapidement possible. Le Parlement l'a approuvé.

Je reprends les propos tenus par le sénateur Munson. Vous n'êtes pas le seul à penser que les gouvernements prolongent le débat d'un projet de loi quand ils ne veulent pas l'adopter. Cette mesure législative en est un exemple.

Sénateur Di Nino, vous avez dit que nous avons l'un de meilleurs systèmes du monde. C'est vrai, mais il n'est pas parfait. Nous avons l'occasion de l'améliorer et de respecter les droits de la personne. L'enjeu est le respect des droits de la personne. Le Parlement du Canada, tant la Chambre des communes que le Sénat, a étudié le projet de loi. Et la discussion se poursuit. De nombreux Canadiens avec qui nous parlons et travaillons partagent votre point de vue.

Je vous exhorte encore une fois à adopter le projet de loi. Rendons notre système encore meilleur.

**Mme Nafziger :** Notre système d'immigration actuel est adéquat, mais il n'est pas parfait. La loi devait s'appuyer sur deux jambes, mais il lui en manque une. Elle est boiteuse.

L'examen des risques avant renvoi et la Section d'appel des réfugiés ont été conçus pour aller de pair. L'un ne peut fonctionner efficacement sans l'autre. Dans le cadre de l'ERAR, on peut seulement examiner de nouveaux éléments de preuve, pas le dossier. C'est là le problème fondamental. Rien ne permet de retourner à la décision initiale.

J'ignore comment on peut comprendre de quoi il retourne tant qu'on n'a pas attendu dans une salle, lu les revendications du statut de réfugié, parlé aux gens qui ont vu leur demande initiale

understand how, once you have that negative decision in your pocket, there is nothing in the system that will ever correct the negative decision. It is like a death sentence. Trying to overcome the impact of an initial negative decision at the Immigration and Refugee Board is like climbing Mount Everest. It is a huge, insurmountable challenge; it is virtually impossible.

**Senator Di Nino:** Are the other steps available to these individuals not sufficient? I am referring to the pre-removal risk assessment, which I believe Canada is one of the few countries to have, and the other two steps.

**Ms. Nafziger:** They are absolutely insufficient because they do not review the initial decision and the original error. The limitation on new evidence at the PRRA is serious. I provided you with an example that illustrated, in the case of a particular individual, that when you put together everything he had on his application from the beginning, along with his new evidence — when it was all collected in one place at one time and you could look at the entire record — it was an overwhelming list of things that had happened to that man. However, he did not have some of that documentation when he appeared at the Immigration and Refugee Board. There was never an opportunity again to present that information at a second place.

He was certainly treated unjustly in Canada. Ultimately, his decision had to be resolved by an immigration minister. I am glad our ministers have the discretion to resolve cases, but it pains me that we have to go to the minister to have those issues resolved. We need a system that can resolve errors.

**Senator Di Nino:** When you have cases that need to be looked at again, do you use local members of Parliament to help you? Is that an effective way for you to at least get the case in front of a minister?

**Ms. Nafziger:** We do that as little as possible. I would like to believe that we have created a system that we can use as is to do that. I would say that going to a member of Parliament to resolve an immigration or a refugee case is a last resort. I do not believe that we should have to rely on members of Parliament to resolve failures in the refugee protection system in Canada. Yet it happens all too frequently. I think any member of Parliament will tell you that a huge part of their work is trying to resolve the damage that has been done by failed refugees at first instance.

**Senator Di Nino:** We will ask some of them. Thank you.

**Senator Lovelace Nicholas:** This might be a naive question, but I am fairly new to this subject, so please bear with me. How do refugees choose to come into the country, or do the countries pick them to come into their country? I do not understand. If I was a refugee, would I say, "Do I want to go to Canada or do I want to go to the United States?"

**Ms. Nafziger:** I could give you a basic course on refugees, but I am not sure we have time for that. We are talking in this case about spontaneous arrivals. We are talking about people

rejetée et constaté que le système ne prévoit rien pour corriger cette réponse négative. C'est comme une condamnation à mort. Essayer de surmonter les contrecoups d'une décision initiale négative prononcée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, c'est comme escalader le mont Everest. C'est un défi immense, insurmontable. C'est pratiquement impossible.

**Le sénateur Di Nino :** Les autres outils offerts à ces personnes ne suffisent-ils pas? Je veux parler de l'examen des risques avant renvoi — mesure dont le Canada est l'un des rares pays à disposer, je crois — et des deux autres outils.

**Mme Nafziger :** Ces outils sont absolument insuffisants, car ils ne permettent pas qu'on examine la décision initiale et l'erreur de départ. Les limites relatives aux nouveaux éléments de preuve lors de l'ERAR sont grandes. Je vous ai fourni tout à l'heure l'exemple d'un homme. En regroupant tout ce que contenait sa demande depuis le début ainsi que les nouveaux éléments de preuve — quand tout était rassemblé et qu'on pouvait voir le dossier complet — on obtenait une liste énorme de choses qui étaient arrivées à cet homme. Cependant, quand il a comparu devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il n'avait pas certains documents. Par la suite, il n'a jamais eu d'autre occasion de présenter cette information.

Il a assurément reçu un traitement injuste au Canada. En fin de compte, un ministre de l'Immigration a dû résoudre son cas. Je me réjouis que nos ministres aient le pouvoir discrétionnaire de régler les cas, mais cela me peine qu'il faille nous adresser à eux pour résoudre ces questions. Nous avons besoin d'un système qui peut corriger les erreurs.

**Le sénateur Di Nino :** Quand vous avez des cas qui doivent être examinés à nouveau, faites-vous appel aux députés de la région pour vous aider? Est-ce un moyen efficace d'amener un ministre à se pencher sur un dossier?

**Mme Nafziger :** Nous le faisons le moins possible. J'aimerais croire que nous avons créé un système que nous pouvons utiliser tel quel. Je dirais que, si nous nous adressons à un député pour régler un problème lié à l'immigration ou au statut de réfugié, c'est en dernier recours. Je ne crois pas que nous devrions avoir à nous appuyer sur les députés pour corriger les ratés du système canadien de protection des réfugiés. Or, cela arrive trop souvent. N'importe quel député vous dira qu'une énorme partie de son travail consiste à essayer de réparer les torts causés par le rejet de demandes de statut de réfugié en première instance.

**Le sénateur Di Nino :** Nous demanderons à certains députés. Je vous remercie.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Ma question est peut-être naïve, mais c'est un sujet relativement nouveau pour moi. Je vous demanderais d'être indulgents avec moi. Comment les réfugiés choisissent-ils d'aller dans un pays? Est-ce ce sont les pays qui les choisissent pour qu'ils viennent chez eux? Je ne comprends pas. Si j'étais réfugié, est-ce que je me dirais ceci : « Est-ce que je veux aller au Canada ou aux États-Unis? »

**Mme Nafziger :** Je pourrais vous donner un cours de base sur les réfugiés, mais je ne suis pas sûre que nous ayons le temps. Nous parlons en l'occurrence d'arrivées spontanées. Nous parlons



who are outside of their country and who believe that they need protection immediately. They go wherever they can to find that protection. Sometimes that means they get to Canada, but not always, and there are many reasons why they might get to Canada and not somewhere else. People could wait outside Canada or outside other country in the hope that eventually they could be eligible for a resettlement place. That is done through the overseas selections process, but often that process can take years and years. Many of the people who arrive in Canada and making refugee claims here have urgent protection needs. They are not in a position where they can sit and wait for years for someone to decide whether they are refugees.

**The Chair:** The debate is long as to whether those who wait in the queues and follow UNHCR are any more disadvantaged than those who come to our shores. You have entered into that debate before, and so have I, and the debate should continue.

However, at the moment we are looking at this bill. I thank all of you for your opinions and your experiences that you have shared with us. We will continue with our study on Bill C-280.

Honourable senators, our next panel of witnesses will give you some of the legal implications of Bill C-280 and hopefully of the entire previous immigration bill. We have before us, from the Canadian Bar Association, Mr. David Matas and Ms. Kerri Froc; and from the Barreau du Québec, Mr. Jacques Beauchemin, Mr. Mitchell Goldberg and Ms. Catherine Dagenais.

Welcome. As you know, we are studying Bill C-280, the appeal mechanism. We are looking forward to your advice and information. Please make your interventions as crisp as you can so that we can have time for questions from all senators.

[Translation]

**Catherine Dagenais, lawyer, Research and Legislation Services, Barreau du Québec:** Madam Chair, thank you for inviting me. The Barreau du Québec is a professional association with just over 22,000 members whose mandate is to protect the public. The association carries out this mandate by ensuring the rule of law, supporting the separation of powers, promoting the equality of all people in the eyes of the law and protecting the often precarious balance between citizens' rights and the powers of the state.

As a lawyer with the Barreau du Québec's Research and Legislation Services, I coordinate the work of the Barreau du Québec's citizenship and immigration law committee, which is composed of about ten citizenship and immigration law practitioners.

The committee analyzes various questions concerning immigration and was directed to examine Bill C-280.

de personnes qui sont à l'extérieur de leur pays et qui estiment avoir besoin d'une protection immédiate. Ils se rendent à n'importe quel endroit où ils peuvent obtenir cette protection. Parfois, cela les mène au Canada, mais pas toujours. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles ils peuvent venir au Canada et pas ailleurs. Il y a aussi des gens qui attendent à l'extérieur du Canada ou d'un autre pays dans l'espoir d'être un jour admissible à la réinstallation. Il s'agit d'un processus de sélection à l'étranger, mais, souvent, ce processus prend des années. Bon nombre des personnes qui arrivent au Canada et revendiquent le statut de réfugié ont des besoins urgents de protection. Elles ne sont pas dans une position où elles peuvent attendre pendant des années que quelqu'un décide si elles sont ou non des réfugiés.

**La présidente :** Depuis longtemps, on se demande si ceux qui sont sur une liste d'attente et qui se fient au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont désavantagés par rapport à ceux qui se présentent aux portes de notre pays. Vous avez participé à ce débat auparavant, comme moi, et les discussions à ce sujet devraient se poursuivre.

Cependant, en ce moment, nous étudions le projet de loi. Je remercie chacun d'entre vous de nous avoir fait part de ses opinions et de ses expériences. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-280.

Honorables sénateurs, notre prochain groupe de témoins nous parlera des répercussions juridiques du projet de loi C-280 et, espérons-le, de l'ancien projet de loi sur l'immigration. Comparassent devant nous M. David Matas et Mme Kerri Froc, de l'Association du Barreau canadien, et M. Jacques Beauchemin, M. Mitchell Goldberg et Mme Catherine Dagenais, du Barreau du Québec.

Je vous souhaite la bienvenue. Comme vous le savez, nous examinons le projet de loi C-280, qui porte sur le mécanisme d'appel. Nous serons heureux d'écouter vos avis et les renseignements que vous avez à nous donner. Je vous prierais d'être aussi concis que possible pour que tous les sénateurs aient le temps de poser des questions.

[Français]

**Catherine Dagenais, avocate, Service de recherche et de législation, Barreau du Québec :** Madame la présidente, je tiens d'abord à vous remercier de l'invitation. Le Barreau du Québec est un ordre professionnel comptant un peu plus de 22 000 membres qui a comme principal mandat la protection du public. Il s'assure de l'exécution de ce mandat notamment en veillant à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

En tant qu'avocate au service de recherche et de législation du Barreau du Québec, je coordonne notamment les travaux du comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté du Barreau du Québec qui est composé d'une dizaine de praticiens en droit de l'immigration et de la citoyenneté.

Le comité analyse diverses questions relatives à l'immigration et a reçu le mandat d'examiner le projet de loi C-280.

I am here today with Mitchell Goldberg and Jacques Beauchemin, members of the Barreau du Québec's citizenship and immigration law committee. Mr. Goldberg was called to the bar in 1989 and Mr. Beauchemin in 1975.

Today, the Barreau du Québec will comment on the implementation of the Refugee Appeal Division. I will briefly explain the Barreau du Québec's position, which is detailed in the letter we submitted, and my colleagues will provide additional information and answer your questions.

The Barreau du Québec believes it is critically important to set up the Refugee Appeal Division in order to fully realize the right to appeal that is essential to the proper administration of justice.

Under the Immigration and Refugee Protection Act passed by Parliament in 2001, members of Parliament agreed to reduce the number of members in each case from two to one, and to grant refugee claimants protection in the form of the right to appeal claims that have been denied. These two elements of the Immigration and Refugee Protection Act are inextricably linked. Despite the fact that this bill, including clauses creating the Refugee Appeal Division, was passed in 2001, the government has not followed up on its intention to set up the Refugee Appeal Division when the act came into force in April 2002.

As such, the Barreau du Québec believes that the appeal mechanism for negative decisions is an essential element because mistakes can be made, mistakes that can have a profound impact on the lives of claimants.

In the existing process, a refugee whose claim is denied can ask the Federal Court of Canada to conduct a review of the decision. However, in such cases, these are limited judicial reviews that require approval, and previous decisions are overturned in very few cases. Judicial reviews of the legality of Federal Court decisions are more limited in scope than the appeal that would go before the Refugee Appeal Division.

Conducting a judicial review does not enable the Federal Court to look at a case from the beginning and to arrive at conclusions that differ from those of the board. The Refugee Appeal Division would allow for a new interpretation of the evidence and the documents, which could address issues relating to erroneous findings and credibility.

There are also different kinds of remedies for different purposes, such as applications to become a permanent resident on humanitarian and compassionate grounds and pre-removal risk assessments. First, it is important to note that this is not a remedy against the board's decision. These processes do not dispute the board's decisions. Further, the review is limited to new and different elements arising since the board's decision. That means that mistakes made by a member cannot be corrected,

Je suis accompagnée de Me Mitchell Goldberg et de Me Jacques Beauchemin, membres du comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté du Barreau du Québec. Me Goldberg a été admis au Barreau en 1989 et Me Beauchemin en 1975.

Les commentaires du Barreau du Québec portent aujourd'hui sur la mise en place de la Section d'appel des réfugiés. J'exposerai brièvement la position du Barreau du Québec qui est élaborée dans une lettre que nous avons transmise et mes collègues pourront ajouter tout élément pertinent et répondre à vos questions.

Le Barreau du Québec estime qu'il est impératif de mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés et de donner sa pleine valeur au droit d'appel qui est essentiel pour bien administrer la justice.

En effet, aux termes de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés adoptée en 2001 par le Parlement, les députés ont convenu de faire passer de deux à un le nombre de décideurs pour chaque cas tout en octroyant aux demandeurs de statut de réfugié, un dispositif de protection, soit le droit d'interjeter en appel leur demande rejetée. Ces deux éléments de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sont intrinsèquement liés. Malgré l'adoption de cette loi en 2001, qui incluait les articles créant la Section d'appel des réfugiés, le gouvernement n'a pas donné suite à votre volonté d'implanter la Section d'appel des réfugiés au moment de l'entrée en vigueur de la loi en avril 2002.

Dans ce contexte, le Barreau du Québec est d'opinion que ce mécanisme d'appel au mérite relativement à une décision défavorable constitue un élément essentiel d'autant plus que des erreurs peuvent être commises, erreurs qui peuvent avoir de profondes répercussions sur la vie des demandeurs.

Dans le processus actuel, il est vrai qu'un demandeur débouté peut s'adresser à la Cour fédérale du Canada pour solliciter un contrôle de la décision. Cependant, il s'agit dans ce cas d'un examen juridique restreint effectué seulement sur autorisation et qui n'est accordé que dans un faible pourcentage. Le contrôle judiciaire de la légalité de la décision à la Cour fédérale a une portée plus limitée que l'appel qui serait interjeté devant la Section d'appel des réfugiés.

En effet, l'exercice du contrôle judiciaire ne permet pas à la Cour fédérale de trancher une affaire de nouveau et d'en venir à des conclusions différentes de celles auxquelles la commission est arrivée. La Section d'appel des réfugiés permettrait une nouvelle interprétation des faits et des documents qui pourraient intervenir notamment sur des questions de conclusion de faits erronés et de crédibilité.

Il existe également des recours distincts ayant des buts différents telle la demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire et un examen des risques avant renvoi. En premier lieu, il importe de noter que ce ne sont pas des recours à l'encontre de la décision de la commission; ils ne remettent pas en cause les décisions de la commission. De plus, l'examen est limité à des éléments nouveaux et différents survenus depuis la décision de la commission. On ne peut donc aucunement réparer



nor can the merits of a particular case be verified using either of these remedies.

Moreover, a major advantage of the Refugee Appeal Division is that it would develop expertise that the Federal Court does not have when it comes to ruling on refugee status determination. Jurisprudence could be established to ensure the uniformity and coherence in the analysis of evidence and the interpretation of legal concepts relating to this subject. This would certainly improve justice and constitute progress in terms of law. We might even hope that by creating a legal body, by contributing benchmarks and rigour to the process, the decisions made by those handling these cases initially might be made more rapidly and might be better informed. This could result in a reduced number of cases going to the Refugee Appeal Division, and even to the Federal Court because claimants would be less likely to take their cases that far.

In conclusion, the Barreau du Québec believes that the appeals procedure is fundamental because it is the only procedure that would make it possible to amend a substantive decision for unsuccessful refugee claimants. The repercussions are too serious for one single person to decide their fate.

Furthermore, the division would ensure coherence of case law in this field. The Barreau du Québec therefore urges the Senate to recommend that this bill be passed as soon as possible.

Thank you for your attention, and we are available to answer your questions.

[English]

**The Chair:** We will turn to the Canadian Bar Association. In the interests of time, if the Barreau du Québec has covered some of your points, perhaps you could allude to that and go on to other critical points you may wish to make so that we can leave time for questions.

**Kerri Froc, Legal Policy Analyst, Canadian Bar Association:** The Canadian Bar Association, CBA, is pleased to appear before this committee today on Bill C-280, implementing the Refugee Appeal Division. Our written submission has been circulated to you in advance. As you will see from our submission, the CBA has been advocating for the Refugee Appeal Division for some time.

The Canadian Bar Association is a national association with about 38,000 members from across the country. The primary objectives of the organization are improvements in the law and in the administration of justice. It is in this light that we have made our written submission and make our comments to you today. I will ask Mr. Matas, who is a member of the Citizenship and Immigration Law Section and a past chair, to address some of the substantive issues of the bill.

une erreur qui aurait pu être commise par un commissaire ni vérifier les mérites d'un cas particulier en utilisant l'un ou l'autre de ces recours.

De plus, un grand avantage de la Section d'appel des réfugiés est qu'elle développerait une expertise que la Cour fédérale ne possède pas en matière de détermination du statut de réfugié. Une jurisprudence pourrait être établie assurant ainsi une uniformisation, une cohérence de la jurisprudence dans l'analyse des faits et dans l'interprétation des concepts juridiques en cette matière. Ceci constituerait certes une amélioration de la justice, un avancement au niveau du droit. On pourrait même envisager qu'en constituant un corpus jurisprudentiel, en donnant des balises et de la rigueur au processus, les décisions des premiers décideurs pourraient être plus rapidement décidées et mieux fondées et il pourrait s'ensuivre une diminution des dossiers à la Section d'appel des réfugiés et peut-être même à la Cour fédérale puisque les demandeurs pourraient être moins tentés d'y recourir.

En conclusion, le Barreau du Québec croit que la procédure d'appel est fondamentale puisqu'elle est la seule procédure qui permettrait une modification de la décision sur le fond pour les demandeurs de statut de réfugié déboutés. Les enjeux sont trop importants pour qu'une seule personne décide de leur sort.

De plus, cette section assurerait une cohérence jurisprudentielle en cette matière. Le Barreau du Québec exhorte donc le Sénat de recommander le plus rapidement possible l'adoption du projet de loi.

Je vous remercie de votre attention et nous sommes disponibles pour répondre à vos questions.

[Traduction]

**La présidente :** Nous nous tournons maintenant vers l'Association du Barreau canadien. Si jamais le Barreau du Québec a abordé certains points que vous vouliez soulever, vous pourriez y faire allusion, puis passer à d'autres points essentiels que vous désirez faire valoir. Cela nous laissera du temps pour poser des questions.

**Kerri Froc, analyste des politiques juridiques, Association du Barreau canadien :** L'Association du Barreau canadien, l'ABC, est heureuse de comparaître devant votre comité aujourd'hui pour parler du projet de loi C-280, qui vise l'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à la Section d'appel des réfugiés. Nous vous avons transmis au préalable notre mémoire. Comme vous pouvez le constater à la lecture de notre mémoire, l'ABC prône depuis un certain temps la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui compte environ 38 000 membres de partout au pays. L'organisation a pour principal objectif l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans cette optique que nous avons rédigé notre mémoire et que nous formulons nos observations aujourd'hui. Je demanderai à M. Matas, membre de la Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté et ancien président, d'aborder certaines des questions de fond du projet de loi.

**David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association:** Thank you for inviting us. I have listened to the prior presentations and I also read through the prior session of this committee. To my mind, a fundamental aspect of this debate has been overlooked. Much of the discussion that I have heard is about the rights of refugees, and that of course is very important. However, what is at issue is not just the rights of refugees; it is the rights of Canadians, all Canadians — the rights of Parliament, the rights of the Senate, your rights and the rights of the people around the table. Legislation has already been passed, legislation you or your colleagues approved. The issue is whether the proclamation power can be used to change the sense of that legislation.

To me, it is a violation of the fundamental rights of the Canadian people for the will of Parliament to be thwarted, for the rights of the senators to be thwarted, when they have approved legislation and then the sense of that legislation is changed by the proclamation power. That is independent of the content of this particular piece of legislation. Obviously, through the bar, we believe in the rights of refugees and we endorse all the arguments we have heard about those rights. However, the issue here is not whether we should, for the first time, decide whether or not there should be an appeal for refugees. You have already decided that. Parliament has already decided that. The issue is whether the government, through the proclamation power, can change that decision. Surely, I would say, it should not.

I point out, first, that the appeal was an integral part of the legislation. All of the government statements leading up to the legislation linked the reduction of two board members to one board member with an appeal. The two went hand in hand. Every time the government made a statement about this legislation, saying that the board is going from two to one, it said “and there will be an appeal.”

For instance, in March 2001, the government said that to ensure consistency in decision making and fairness to all refugee claimants, a paper review on the merits may be conducted by a division of the Immigration and Refugee Board. When the bill was introduced in the House of Commons, the same sort of statement was made: the government said that by consolidating several steps into a single decision and by combining the increased use of single-member panels of the board with an internal appeal on the merit, we will see faster but fairer decisions.

When the bill was first enacted and there was partial proclamation, the ministers did not say they had changed their minds about the appeal; they only said they will do it later, because right now they have a backlog. That backlog was basically resolved by the management of Jean-Guy Fleury when he was head of the board and by the introduction of the Safe Third Country Agreement, which raises other issues, but it

**David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien :** Je vous remercie de nous avoir invités. J'ai écouté les exposés précédents et j'ai lu le compte rendu de la dernière réunion du comité. À mes yeux, on a négligé un élément clé du débat. Le gros de la discussion que j'ai entendue a porté sur les droits des réfugiés. C'est un aspect très important, évidemment. Toutefois, l'enjeu n'est pas uniquement les droits des réfugiés. C'est aussi les droits des Canadiens — de tous les Canadiens — les droits du Parlement, les droits du Sénat, vos droits et les droits des personnes autour de la table. La loi a déjà été adoptée, une loi que vous ou vos collègues avez approuvée. Ce qu'il faut déterminer, c'est si on peut utiliser le pouvoir de promulgation pour modifier la signification de la loi.

Selon moi, c'est une violation des droits fondamentaux des Canadiens que de contrecarrer la volonté du Parlement et la volonté des sénateurs, quand ceux-ci ont approuvé une loi. Ici, le pouvoir de décider de l'entrée en vigueur de la loi en modifie le sens. C'est indépendant du contenu du présent projet de loi. Les membres du Barreau croient dans les droits des réfugiés et souscrivent à tous les arguments entendus à propos de ces droits. Toutefois, la question n'est pas de déterminer, pour la première fois, s'il devrait exister ou non un mécanisme d'appel pour les réfugiés. Vous avez déjà pris une décision à cet égard. Le Parlement a déjà pris une décision à ce sujet. Ce qu'il convient de déterminer, c'est si le gouvernement, par le pouvoir de promulgation, peut changer cette décision. Assurément, je dirais qu'il ne le devrait pas.

Tout d'abord, je souligne que le mécanisme d'appel faisait partie intégrante de la mesure législative. Toutes les déclarations du gouvernement qui ont conduit à la mesure législative établissaient un lien entre la réduction du nombre de commissaires de deux à un et le mécanisme d'appel. Les deux éléments allaient de pair. Chaque fois que le gouvernement faisait une déclaration au sujet de cette loi et qu'il disait que le nombre de commissaires passerait de deux à un, il ajoutait « et il y aura un processus d'appel ».

Par exemple, en mars 2001, le gouvernement a déclaré que, pour que toute décision prise sur une demande de statut de réfugié soit cohérente et équitable, une section de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pourrait procéder à un examen écrit fondé sur le mérite. Lorsque le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes, le gouvernement a fait le même genre de déclarations. Il a dit que, en regroupant plusieurs étapes sous le pouvoir de décision unique de la CISR et en combinant l'utilisation accrue de groupes spéciaux à membre unique au processus d'appel interne par écrit fondé sur le mérite, le projet de loi ferait en sorte que les demandes du statut de réfugié puissent faire l'objet de décisions plus rapides et plus équitables.

Quand le projet de loi a été approuvé et qu'il y a eu une entrée en vigueur partielle des dispositions, les ministres n'ont pas dit qu'ils avaient changé d'idée à propos de l'appel. Ils ont seulement affirmé qu'ils mettraient en vigueur le mécanisme d'appel plus tard, car ils devaient s'occuper, pour l'instant, de l'arriéré. La gestion de Jean-Guy Fleury, quand il était à la tête de la Commission, a essentiellement remédié à l'arriéré, ainsi que la



resolved the backlog. Now we have a new backlog because of the failure to appoint board members, but that could easily be resolved if a full contingent of board members were appointed and the type of management practices that Mr. Fleury introduced were implemented.

As I said, the problem here is not just the merits of the appeal. I am not aware of any other piece of legislation in Canada that has been treated this way, where the government has changed the sense by using the proclamation power.

This reminds me a bit of something I have seen in the United States. They have vetoes, which I guess you could say is the mirror image or the converse of proclamation power. In some states, they have line vetoes and word vetoes. I have seen at least one state where a governor will veto different words throughout the legislation and completely change the sense.

Do you agree with that? Are you prepared to accept that? To what point are you prepared to allow the proclamation power to change the sense of what you have already endorsed?

That strikes me as the fundamental issue here. Obviously, this legislation was rightly passed. I think it makes a good deal of sense. All the statements about the Refugee Appeal Division that I have heard from the Canadian Council for Refugees, Amnesty International Canada and the Barreau du Québec are, as far as I am concerned, completely on the point.

You do not have to re-decide a decision you have already made. What you have to decide is whether you will abandon the powers you are supposed to have of enacting legislation and let the government change the sense of the legislation through its proclamation power.

**The Chair:** I will start the questioning. You are saying that the government is thwarting the will of the Parliament, in layman's language.

Senator Banks introduced a bill a few times to say that if bills are not implemented and moved forward, they will be wiped off the books of the land. That time frame is within ten years. I will ask our researcher and clerk between them to find out, and find the bill.

This is not the only piece of legislation where some or part of a bill has not been proclaimed. I am interested in what case law authority you are using, Mr. Matas. It would be interesting for us, wearing our other hats, in looking at Senator Banks' bill, which is in committee, in process.

What you are saying here today may have resonance elsewhere, too. Senator Banks has made the point that many bills have passed Parliament and have not been proclaimed, in part or in whole. You are saying that somehow this was unusual. Are you applying your comments to all bills then?

création de l'Entente sur les tiers pays sûrs. Celle-ci soulève d'autres questions, mais elle a contribué à régler l'arriéré. Désormais, nous avons un nouvel arriéré qui est dû au défaut de nommer des commissaires, mais nous pourrions facilement l'éliminer si nous nommions suffisamment de commissaires et si nous appliquions le type de pratiques de gestion que M. Fleury a instaurées.

Comme je l'ai dit, le problème ne réside pas seulement dans le bien-fondé de l'appel. Je ne suis au courant d'aucune autre mesure législative au Canada qui ait reçu le même traitement, c'est-à-dire dont le gouvernement ait modifié la signification en utilisant le pouvoir de promulgation.

Cela me rappelle un peu quelque chose que j'ai vu aux États-Unis. Là-bas, il y a des droits de veto, ce qui, pourrait-on dire, est le pendant ou l'inverse du pouvoir de promulgation. Dans certains États, il y a un pouvoir de veto par article et un pouvoir de veto par mot. J'ai vu dans au moins un État un cas où un gouverneur a opposé son veto à différents mots d'un projet de loi, ce qui en a complètement changé le sens.

Approuvez-vous cela? Êtes-vous prêts à accepter cela? Dans quelle mesure êtes-vous disposés à laisser le pouvoir de promulgation modifier le sens de ce que vous avez déjà avalisé?

Il me semble que c'est cela l'enjeu fondamental ici. La loi a été adoptée à juste titre. Je pense qu'elle est pleine de bon sens. Toutes les déclarations sur la Section d'appel des réfugiés que j'ai entendues de la part du Conseil canadien pour les réfugiés, d'Amnistie internationale Canada et du Barreau du Québec sont tout à fait judicieuses.

Vous n'avez pas à reconsidérer une décision que vous avez déjà prise. Ce qu'il vous faut déterminer, c'est si vous allez abandonner les pouvoirs que vous êtes censés avoir concernant l'adoption d'une loi et si vous allez laisser le gouvernement changer la signification de cette loi à l'aide de son pouvoir de promulgation.

**La présidente :** Je vais amorcer les questions. En termes simples, vous dites que le gouvernement contrecarre la volonté du Parlement.

Le sénateur Banks a présenté à quelques reprises un projet de loi qui prévoit que, si les projets de loi ne sont pas appliqués et mis en vigueur, on les raye du recueil de lois du pays. Le délai est de dix ans. Je vais demander à notre recherchiste et à la greffière de trouver le projet de loi.

Ce n'est pas la seule mesure législative qui comporte des parties qui n'ont pas été mises en vigueur. Je serais curieuse de connaître la jurisprudence sur laquelle vous vous fondez, monsieur Matas. Ce serait intéressant pour nous lorsque nous étudions le projet de loi du sénateur Banks, qui est entre les mains d'un comité en ce moment.

Vos arguments d'aujourd'hui pourraient avoir une résonance ailleurs aussi. Le sénateur Banks a fait valoir que de nombreux projets de loi ont été adoptés par le Parlement, mais n'ont pas été promulgués, en tout ou en partie. Vous dites que c'est inhabituel, en quelque sorte. Vos observations s'appliquent-elles à tous les projets de loi?

**Mr. Matas:** I am saying it is unusual because you have an integrated scheme here. Sometimes you get a piece of legislation that may never be implemented in its entirety, or it is piecemeal and has different components. However, here you have a scheme where the two were linked.

Basically, proponents of the immigration bill said that we will reduce the quality of the decisions at the first level because there will be an appeal; instead of two people, there will be one, because there will be appeal. I have never seen anything like that before. I challenge Senator Banks or anyone to point out a similar case where you have a package that is dismantled afterwards through proclamation.

**The Chair:** This point is to be continued when we look into where the other bill is.

**Senator Di Nino:** To follow up on that point, there are many examples, and I think we can probably supply them to you, if you wish. I do not think that is a question we need to debate, because the bill was created for that reason.

Mr. Matas, this tool has been used from time to time over the years. You do agree the government has that right, obviously?

**Mr. Matas:** I do not agree that the government has the right to amend legislation through the proclamation power. It is Parliament under the constitutional scheme that decides what legislation should be, not the government.

As far as I know, the government has always said, for this proclamation, that they would delay proclamation. They have never said that they will never proclaim this. The question is how long you can delay before it becomes never.

**Senator Di Nino:** I am not sure they have said that they will not proclaim this. I am not sure that statement has ever been made. That aside, I am not sure whether it is by convention or by statute that in effect the government has this privilege, this right, which they have used many times.

I am not a lawyer, but it has been suggested that if this bill is enacted, the legislation will be applicable to all those who have been denied since the legislation was approved in 2001. Is that a correct assumption?

**Mr. Matas:** Normally legislation speaks from the present. Legislation is not interpreted to be retroactive unless there is something specific in it. The normal interpretation of legislation is that it speaks from the day it is enacted. It would not go back to the old cases.

**M. Matas :** Je dis que c'est inhabituel parce que, en l'occurrence, vous avez un système intégré. Il arrive que des projets de loi n'entrent jamais en vigueur dans leur totalité parce qu'ils sont composés de différentes mesures sans plan d'ensemble. Toutefois, dans ce cas-ci, il s'agit d'un système où les deux éléments étaient liés.

Essentiellement, les auteurs de la mesure législative sur l'immigration avaient dit que nous allions réduire la qualité des décisions au premier niveau parce qu'il y aurait un appel. Au lieu de deux personnes, il y en aurait une, parce qu'il y aurait un processus d'appel. Je n'ai jamais rien vu de tel avant. Je mets le sénateur Banks ou quiconque au défi de me trouver un cas semblable où nous avons un ensemble de mesures qu'on désassemble par la suite au moyen du pouvoir de promulgation.

**La présidente :** Nous continuerons d'examiner ce point quand nous évaluerons où l'autre projet de loi en est.

**Le sénateur Di Nino :** Pour poursuivre sur ce sujet, je voudrais dire qu'il y a de nombreux exemples. Je pense que nous pourrions probablement vous en faire part, si vous le souhaitez. Je ne crois pas que ce soit une question dont nous avons besoin de débattre, car le projet de loi a été créé pour cette raison.

Monsieur Matas, c'est un outil qui a servi de temps à autre au fil des ans. Vous êtes d'accord pour dire que, évidemment, le gouvernement a ce droit, n'est-ce pas?

**M. Matas :** Je ne suis pas d'accord pour dire que le gouvernement a le droit de modifier une loi par proclamation. C'est le Parlement, sous l'égide de la Constitution, qui décide ce que devrait être une loi, pas le gouvernement.

Autant que je sache, le gouvernement a toujours dit, dans le cas qui nous occupe, qu'il allait retarder le moment de la proclamation. Il n'a jamais déclaré qu'il ne promulguerait jamais la loi. La question est de savoir à quel moment le retard est non plus indéfini, mais infini.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne suis pas certain que le gouvernement ait affirmé qu'il ne promulguerait pas cette loi. Je ne suis pas sûr qu'il n'ait jamais fait cette déclaration. Cela dit, je ne sais pas si c'est une convention ou une loi qui accorde au gouvernement ce privilège, ce droit, dont il s'est déjà prévalu à maintes reprises.

Je ne suis pas avocat, mais on a donné à entendre que, dans la mesure où la loi est édictée, elle s'applique à toutes les personnes qui ont essuyé un refus depuis qu'elle a été approuvée en 2001. Est-ce là une juste vision des choses?

**M. Matas :** Habituellement, la loi est affaire de présent. Une loi n'est pas considérée comme rétroactive à moins de comporter une disposition particulière à ce sujet. Selon l'interprétation habituelle, la loi est considérée comme ayant cours à compter du jour où elle est édictée. La loi ne s'appliquerait pas aux cas antérieurs.



The government has a regulatory power, including a regulatory power to enact regulations about transitional provisions. It has already used that. There are some transitional provisions in the legislation, but there are also transitional provisions in the regulations, which are just passed by cabinet.

If the government did not want to pass any regulations, I suppose the way I would interpret it is to say that the legislation takes effect from the day it comes into force. However, to avoid any uncertainty, the government could pass some transitional regulations to deal with that issue.

**Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee, Barreau du Québec:** I agree entirely with Mr. Matas. I would also like to add that I hope the Senate will be more concerned about protecting the rights of refugees who have been wrongly denied and correcting those errors, as the other groups have said. Every day that passes, another claimant may be unjustly denied. We need to focus on that rather than worrying about other people who might benefit.

I think Mr. Matas' comment is correct, but I urge the Senate to focus on preventing future injustices as quickly as possible.

**Senator Di Nino:** Ms. Dagenais, I want to get my mind around something. If this legislation were to pass, everyone who is denied as a refugee could then apply under the RAD, is that correct? Anyone who was turned down could apply.

[Translation]

**Mr. Beauchemin:** That is right. This is about giving the refugee claimant a true right of appeal. I think that at the beginning of her presentation, Ms. Dagenais said that creating this appeals division would improve the system. That would create jurisprudence that would be useful to members at the first level.

Decisions would be more coherent and the system would be improved, making it easier for members at the first level to make decisions. They would be able to do it faster because they would have jurisprudence to work with. Recourse to the Federal Court would be less frequent, and a lot of energy would be saved.

It is true that anyone whose claim has been rejected would be able to go to the appeals division. However, there will be movement toward a better system that will produce better decisions. I think that is very important. Currently, the system is incoherent.

In a given region, or even among members in the same region, there is sometimes a very high rate of rejection with respect to certain groups of refugee claimants, while their colleagues will have very high acceptance rates. That is what

Le gouvernement a le pouvoir de réglementer, y compris le pouvoir de réglementer pour adopter un règlement sur les dispositions transitoires. Il a déjà usé de ce pouvoir. La loi comporte des dispositions transitoires, mais le règlement, qui est simplement adopté par le Cabinet, en comporte aussi.

Si le gouvernement ne souhaite pas adopter un règlement, j'imagine que la façon d'interpréter la chose consisterait à dire que la loi prend effet le jour où elle entre en vigueur. Cependant, pour éviter toute confusion, le gouvernement devrait adopter des dispositions transitoires d'ordre réglementaire pour régler la question.

**Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté, Barreau du Québec :** Je suis tout à fait d'accord avec M. Matas. J'ajouterais ceci : j'espère que le Sénat se souciera d'abord de protéger les droits des réfugiés injustement déboutés et de corriger les erreurs ainsi faites, comme les autres groupes ont pu le dire. Chaque jour, un autre demandeur peut être injustement débouté. Il faut s'attacher à cela plutôt que d'essayer de voir qui d'autre pourrait profiter de la chose.

Je crois que M. Matas a fait une observation qui est juste, mais j'inviterais vivement le Sénat à se concentrer sur l'idée d'agir le plus rapidement possible pour empêcher de futures injustices.

**Le sénateur Di Nino :** Madame Dagenais, je cherche à comprendre quelque chose. Si le projet de loi était adopté, tout demandeur auquel on a refusé d'accorder le statut de réfugié pourrait alors présenter de nouveau une demande à la SAR, c'est bien cela? Quiconque a été débouté pourrait présenter une demande.

[Français]

**M. Beauchemin :** C'est exact. La question, c'est de véritablement donner au demandeur du statut de réfugié un véritable droit d'appel. Je pense que ce que Me Dagenais vous a dit au début dans sa présentation, c'est que cette façon de fonctionner, en créant cette section d'appel, permettrait de bonifier le système. Parce qu'on pourra ainsi créer une jurisprudence qui sera utile aux décideurs de première instance.

Il y aura donc plus de cohérence dans les décisions et il y aura un système amélioré, de sorte qu'il sera plus facile pour les décideurs de première ligne de rendre des décisions. Ils pourront le faire de façon plus rapide parce qu'ils auront, d'une certaine façon, une jurisprudence à suivre. De la même façon, les recours à la cour fédérale seront diminués et on sauvera beaucoup d'énergie.

Il est vrai que tous les demandeurs refusés pourront aller devant la section d'appel; cependant, il y aura une force d'entraînement vers un système de meilleure qualité et qui sera amélioré dans le sens de la prise de décision. Je pense que c'est très important. Aujourd'hui, on voit des incohérences.

Dans une région, ou même chez des commissaires de la même région, on aura un taux de refus énorme à l'égard d'une certaine communauté de demandeurs de statut de réfugié alors que leurs collègues auront au contraire un taux d'acceptation très élevé.

I mean by incoherence: neither refugee claimants nor Canadians understand why outcomes can be so different in the existing system.

Once implemented, the Refugee Appeal Division will build jurisprudence to minimize that kind of incoherence. I think that is very important. It will take some time, of course, but the system will be so much better that everyone will win in the end.

[English]

**Mr. Matas:** To follow up on that answer, anyone could but not everyone would. I have read some of the previous debates where it was suggested that everyone would. In fact, now anyone can go to a Federal Court, but not everyone does. If you go to Federal Court, it keeps you in Canada. Even though that is true, not everyone does it. In fact, a minority of people go to Federal Court. The suggestion that simply because there is an appeal everyone would go for it is simply unfounded.

**Senator Di Nino:** I think you are talking about a review of the documentation, the paper that is being presented. I suspect we would get most people to go.

**Mr. Matas:** In Federal Court, that is the way it starts off in a leave application. It is just review of the documentation.

**Senator Di Nino:** We will not argue that point; I do not have the time. The chair will cut me off, and I need to deal with another question for Ms. Dagenais.

If this bill is passed, do you think we should keep the other two avenues available for refugees who are once again turned down? Should we keep the pre-removal risk assessment and the application to the minister on humanitarian and compassionate grounds, or do you think that once claimants have been rejected twice we should eliminate the other two steps?

[Translation]

**Ms. Dagenais:** It is clear that they are different procedures, as has been explained. But I think that Mr. Goldberg can provide more information about the different procedures.

[English]

**Mr. Goldberg:** To answer your question, you implement the law. The law is about the Refugee Appeal Division. Correct me if my understanding is off, but we are not here today to discuss whether or not we should review the entire Refugee Appeal Division, the humanitarian and compassionate grounds provision and the pre-removal risk assessment. We are here today to decide — and I consider it to be absurd — whether or not to implement the law again.

Ce sont des incohérences : les demandeurs du statut de réfugié et la population canadienne ne peuvent pas comprendre pourquoi, dans ce système actuel, on arrive à de telles différences dans les décisions prises.

La Section d'appel des réfugiés mise en place permettra de créer une jurisprudence qui pourra amoindrir ces incohérences. Je pense que c'est très important. Cela prendra un certain temps évidemment, mais le système en sera bonifié de sorte que tous en sortiront gagnants en bout de ligne.

[Traduction]

**M. Matas :** Pour donner suite à cette réponse-là, je dirais que tout le monde pourrait, mais que ce n'est pas tout le monde qui le ferait. J'ai lu la transcription de certains des débats où il est donné à entendre que tout le monde le ferait. De fait, dans l'état actuel des choses, n'importe qui peut se tourner vers la Cour fédérale, mais ce n'est pas tout le monde qui le fait. Si vous vous adressez à la Cour fédérale, cela vous permet de demeurer au Canada. Même si c'est vrai, ce n'est pas tout le monde qui le fait. De fait, c'est une minorité qui s'adresse à la Cour fédérale. Laisser entendre que la simple existence d'une possibilité d'appel ferait que tout le monde s'en prévaudrait est tout simplement sans fondement.

**Le sénateur Di Nino :** Je crois que vous parlez d'un examen de la documentation, les documents qui sont présentés. Je soupçonne que ce serait la plupart des gens.

**M. Matas :** C'est comme ça que la démarche est lancée à la Cour fédérale, lorsqu'il y a une requête en autorisation. C'est simplement un examen de la documentation qui est effectué.

**Le sénateur Di Nino :** Nous n'allons pas contester ce point-là; je n'ai pas le temps. Le président m'interrompt. Or, je dois poser une autre question à Mme Dagenais.

Si le projet de loi est adopté, croyez-vous qu'il nous faudrait préserver les deux autres options offertes aux réfugiés qui sont une fois de plus déboutés? Nous faudrait-il conserver l'évaluation d'examen des risques avant renvoi et la possibilité de présenter au ministre une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, sinon croyez-vous qu'il nous faudrait écarter les deux autres étapes dans la mesure où le demandeur a déjà essuyé deux refus?

[Français]

**Mme Dagenais :** Il est évident que ce sont différents processus, tel qu'on l'a déjà exprimé. Mais je crois que M. Goldberg a plus de détails en ce qui a trait aux différents processus.

[Traduction]

**M. Goldberg :** Pour répondre à votre question, il faut mettre en oeuvre la loi. La loi porte sur la Section d'appel des réfugiés. Corrigez-moi si je me trompe, mais nous ne sommes pas là aujourd'hui pour discuter de l'opportunité d'examiner la Section d'appel des réfugiés en entier, la disposition touchant les considérations d'ordre humanitaire et l'examen des risques avant renvoi. Nous sommes là aujourd'hui pour décider — et je tiens cela pour absurde — s'il y a lieu, oui ou non, de mettre la loi en vigueur de nouveau.



As a lawyer who has been in private practice for 18 years, I can tell you that you do not know who the member of the IRB will be until you walk into that room and you see the board member walking into the room. Many times you know then and there, before the hearing starts, whether the client will be accepted because there is such a wide divergence between decision makers. That situation worsened when the Immigration and Refugee Protection Act went into effect; that is, when we went from two board members to one. Every day that goes on. As you can imagine, the people whose lives are being determined are terrified, knowing that the one person before them will determine their fate. Some of these people might be sent back to torture. I know you have heard this before, but imagine what it is like for those people to walk into that room. That is why the witnesses who have appeared before you are saying to implement the Refugee Appeal Division and do not delay. It is too fundamental.

**The Chair:** As a lawyer, we used to call it the judge's breakfast theory. I do not know what they are calling it in law schools now. For example, if you get a certain judge in criminal or constitutional law, you say that your chances have been severely diminished because you have watched his record. What is different in immigration as opposed to all other judges or commissioners who sit that way, and you assess their propensities, either to the left or to the right, or in whatever ideological or practical ways that they may have presented themselves? What is unique here?

**Senator Di Nino:** Who is to say who is right or wrong?

[Translation]

**Mr. Beauchemin:** However, in our legal system, after appearing before a trial judge, people have a right to appeal. And we hope that the person who hears the appeal will be a little wiser and reopen the case. I think that is exactly what the Refugee Appeal Division will be responsible for doing.

To add to Mr. Goldberg's answer to Senator Di Nino's question, I would say that the pre-removal risk assessment is not the same kind of thing. When the Refugee Appeal Division comes into force, it will not consider new evidence. It will conduct paper reviews, as we said. It will not be able to examine new evidence that may have arisen either with respect to circumstances in the person's home country or because the person now has access to evidence that was not available at the first level.

That system must therefore remain in place to give claimants an opportunity to present new evidence, particularly if the evidence concerns their safety or freedom, prior to being removed from Canada. Applications for permanent residency on humanitarian grounds are a separate consideration. Sometimes people come to live in Canada, and they may marry or have children while they are here, and in terms of the purpose

Je suis avocat dans le secteur privé depuis 18 ans. Je peux vous dire que vous ne saurez pas à quel commissaire vous avez affaire avant d'entrer dans la salle d'audience et de le voir arriver lui-même. Souvent, vous savez dès ce moment-là, avant même que l'audience ne commence, si la demande de votre client sera acceptée; il y a une telle indifférence d'un décideur à l'autre. La situation a empiré lorsque la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est entrée en vigueur; c'est-à-dire au moment où nous sommes passés de deux commissaires à un seul. C'est comme cela tous les jours. Comme vous pouvez l'imaginer, les gens dont le sort se joue sont terrifiés, sachant que cette personne devant eux scellera leur sort. Certaines des personnes en question peuvent être renvoyées là où elles seront torturées. Je sais que vous avez déjà entendu cette histoire, mais imaginez ce que peuvent vivre les gens qui arrivent dans cette salle. C'est pourquoi les témoins qui sont venus comparaître vous disent : mettez en place sans tarder la Section d'appel des réfugiés. C'est absolument fondamental.

**Le président :** Je suis avocat. Avant, nous parlions du petit déjeuner du juge pour dire comment les choses allaient tourner. Je ne sais pas comment on appelle cela de nos jours dans les facultés de droit. Par exemple, si vous apprenez que c'est un certain juge en droit criminel ou constitutionnel qui se penchera sur votre cause, étant donné que vous connaissez son bilan, vous dites que vos chances viennent de diminuer gravement. En quoi l'immigration est-elle différente, par rapport aux autres domaines où siège ainsi un juge ou un commissaire dont vous pouvez jauger les penchants, qu'il penche à gauche ou à droite, ou les tendances idéologiques ou pratico-pratiques qu'il a affichées? Qu'y a-t-il d'unique?

**Le sénateur Di Nino :** Qui peut dire qui a raison dans l'absolu?

[Français]

**M. Beauchemin :** Cependant, lorsqu'on se présente devant un juge en première instance, on a habituellement, dans notre système judiciaire, un droit d'appel. Et il y a quelqu'un qui, nous le souhaitons, sera plus sage et pourra rouvrir le dossier. Je pense que c'est exactement ce que la Section d'appel des réfugiés aura comme mandat.

Pour compléter la réponse de M. Goldberg à la question du sénateur Di Nino, j'aimerais ajouter que l'examen des risques avant renvoi n'est pas de la même nature. Et lorsque la Section d'appel des réfugiés sera mise en force, elle ne pourra pas examiner de faits nouveaux. Ce sera une étude sur dossier tel que nous l'avons dit. Elle ne pourra pas examiner de faits nouveaux qui auraient pu survenir soit dans la situation du pays d'où provient la personne ou parce que la personne a maintenant accès à une preuve qu'elle n'avait pas au moment de son audition en première instance.

Ce système doit donc être maintenu pour donner à la personne, avant son renvoi du Canada, l'occasion de présenter ces faits nouveaux, surtout s'ils sont déterminants sur sa sécurité ou sa liberté. La question de la demande de résidence pour motifs humanitaires est une autre considération. Il arrive que des gens s'installent au Canada, ils ont peut-être une conjointe canadienne ou des enfants, durant la période où ils sont ici, et cela crée

of the Immigration and Refugee Protection Act, specifically, family reunification, that opens the way for an application for permanent residency, but for a completely different reason.

The Refugee Appeal Division will consider risk to life, as might the pre-removal risk assessment should new evidence arise. I think that has to remain in place. As Mr. Goldberg was saying, we are not here to make decisions about other amendments to make to the Immigration Act or other ways to improve the legislation, but the Refugee Appeal Division will look at evidence and credibility.

Also, the judge at the hearing that you were talking about earlier might have a prejudice about someone because judges are human beings like the rest of us. Another decision-maker, before the same evidence, might have a different sense of the credibility of the person speaking, and I think that is one of the roles of the Refugee Appeal Division that you are going to set up.

It will improve the system and ensure greater respect for human rights.

[English]

**Senator Di Nino:** We have had extensive testimony that suggests that, because of the backlogs, we are actually doing an injustice to the refugees who are waiting. This step would add an additional period of time. I appreciate the opinion you gave me, but if we are trying to do justice, how do we do justice by adding another lengthy process?

**Mr. Matas:** People do not get to stay in Canada pending a humanitarian decision. That caused a lot of problems. There was actually a report of the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration on this issue last week, saying that in spousal cases people should get to stay until a decision is made.

I do not believe the Canadian Bar Association has taken a stand on pre-removal risk assessment. If Ms. Froc will permit me, I will provide my personal opinion. The pre-removal risk assessment should be replaced by reopening jurisdiction in the board. It deals with a change of circumstances. Indeed, that was considered at one time by the board. Mr. Showler may have something to add to that when he appears before you shortly.

I certainly agree with Mr. Goldberg. This is not the time and place to rethink the whole system. This is a matter of implementing what was already legislated.

[Translation]

**Ms. Dagenais:** People talk about backlogs, but earlier, we heard that several member positions are vacant. I want to reiterate that the Refugee Appeal Division can create

effectivement, pour poursuivre les objectifs de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, entre autres la réunification de la famille, la possibilité de déposer une demande de résidence, mais pour tout autre type de considération.

Les risques à la vie seront examinés sérieusement par la Section d'appel des réfugiés et, éventuellement, par l'évaluation des risques avant renvoi si des faits nouveaux surviennent. Je pense que cela doit rester en place. Mais comme le disait M. Goldberg, on n'est pas là pour décider des autres amendements à apporter à la Loi sur l'immigration ou d'une autre façon de bonifier la loi, mais la Section d'appel des réfugiés examinera les faits, la crédibilité.

Et vous savez, le juge de première instance dont vous parliez tantôt pourrait avoir un préjugé à l'égard de quelqu'un — c'est un être humain comme les autres; un autre décideur pourrait avoir, sur les mêmes faits, une autre appréciation de la crédibilité de la personne qui parlait et je pense que c'est un des rôles de la Section d'appel des réfugiés que vous allez mettre en place.

Cela va bonifier le système et fera en sorte que les droits de la personne seront davantage respectés.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Il y a toute une somme de témoignages qui nous invitent à croire que, du fait de l'arréage, nous commettons de fait une injustice envers les réfugiés qui attendent. Or, l'étape envisagée ne ferait qu'ajouter à l'attente. Je comprends l'avis que vous me donnez, mais si nous essayons de faire en sorte que justice soit faite, en quoi l'ajout d'un autre processus de longue durée peut-il se justifier?

**M. Matas :** Les gens qui attendent une décision après avoir invoqué des motifs d'ordre humanitaire ne demeurent pas au Canada. Cela a occasionné de nombreux problèmes. De fait, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a produit un rapport là-dessus la semaine dernière. Il sait que, dans le cas des demandes de conjoint, la personne devrait pouvoir rester le temps que la décision soit rendue.

Je ne crois pas que l'Association du Barreau canadien ait pris position sur la question de l'examen des risques avant renvoi. Si Mme Froc m'autorise à le faire, je vais donner mon avis personnel sur la question. Au lieu de l'examen des risques avant renvoi, il faudrait redonner à la commission la compétence pour entendre l'affaire. Il s'agit d'un changement de circonstances. D'ailleurs, à un moment donné, la commission pouvait se pencher sur une telle question. M. Showler aura peut-être quelque chose à ajouter à cela sous peu, pendant son témoignage.

Certainement, je suis d'accord avec M. Goldberg. Il ne faut pas chercher à repenser le système entier : ce n'est pas le moment ni l'endroit. Il s'agit de mettre en œuvre une chose qui a déjà été légiférée.

[Français]

**Mme Dagenais :** On parle des arriérés des dossiers, mais on a entendu précédemment qu'il y a plusieurs postes de commissaires vacants. En même temps, avec la Section d'appel des réfugiés, il



jurisprudence so that members handling cases can benefit from case law that could improve turnaround times for the backlog.

[English]

**Senator Poy:** If RAD is implemented, as I hope it will be, will there be one or two members sitting in judgment of the original documents?

**Mr. Goldberg:** I am quite sure that it will be one person in a centralized office somewhere in Canada who will do an on-paper review of the decision.

**Senator Poy:** It would not be the same board member?

**Mr. Goldberg:** No. There would be a specialized Refugee Appeal Division that would be separate from the initial Refugee Protection Division.

**Mr. Matas:** As far as I can see, the legislation does not determine that issue. For the other divisions of the board, the number of members deciding a case has been determined by the rules. For the other divisions, it is normally one, but it can be up to three, depending on the complexity of the case. I assume that in this case they would do something similar. The rule would probably be that normally it would be one but that in a complex case it could be three.

**Senator Poy:** Who would decide whether it is one, two or three?

**Mr. Matas:** Currently it is nominally up to the chair of the division to decide how the panel is constructed.

**Senator Poy:** Will there be a separate board appointed by the government? Could we not run into the same problem we have now with the refugee protection board because the numbers are down?

**Mr. Matas:** The legislation could be proclaimed and they could appoint no one, which is the point Ms. Dench was making. The government has to make the legislation work. The system cannot work just through legislation.

**Senator Poy:** This is my tenth year in the Senate, and I do not understand why legislation passed by Parliament is not implemented or is only partially implemented. As was said earlier, parts of this legislation are implemented and parts are not. That makes no sense to me.

**Mr. Matas:** It makes no sense to me, either.

**Senator Munson:** Is there a danger that political appointments would be made to the Refugee Appeal Division rather having qualified persons on the board?

**Mr. Matas:** The appointment process is another big controversy, and it has a long history. There was controversy at the time Judy Sgro was the minister, and the appointment process was reconstituted. The present government did not like that

faut encore rappeler que cela peut créer une jurisprudence qui peut faire en sorte que les dossiers traités par les commissaires aient un certain corpus jurisprudentiel qui pourrait en même temps améliorer les délais au niveau des arrérages.

[Traduction]

**Le sénateur Poy :** Si la SAR est mise en place, comme j'espère que ce sera le cas, combien de commissaires se pencheront sur les documents originaux — un ou deux?

**M. Goldberg :** Je suis tout à fait certain que se sera une seule personne installée dans un bureau central, quelque part au Canada, qui se chargera de l'examen documentaire de la décision.

**Le sénateur Poy :** Ce ne sera pas le même commissaire?

**M. Goldberg :** Non. Il y aurait une Section d'appel des réfugiés spécialisée qui se distinguerait de la Division de la protection des réfugiés à l'origine de la décision.

**M. Matas :** Autant que je puisse voir, le texte de loi ne tranche pas cette question-là. Dans les autres sections de la commission, ce sont les règles qui ont déterminé le nombre de personnes appelées à trancher. Dans les autres sections, c'était habituellement une personne qui est chargée de l'affaire, mais il peut y en avoir jusqu'à trois, selon la complexité de l'affaire en cause. Je présume que, dans le cas qui nous occupe, ce serait quelque chose de semblable qui s'appliquerait. La règle serait probablement la suivante : habituellement, c'est une personne, mais, dans une affaire complexe, ça peut être trois personnes qui interviennent.

**Le sénateur Poy :** Qui décide si c'est une, deux ou trois personnes?

**M. Matas :** À l'heure actuelle, il appartient en théorie au directeur de la section de déterminer la composition du groupe.

**Le sénateur Poy :** Y aura-t-il une commission distincte dont les membres seraient nommés par le gouvernement? Cela ne donnera-t-il pas le même problème qu'en ce moment du côté de la Commission de protection des réfugiés, en raison de la baisse?

**M. Matas :** La loi pourrait être proclamée, et personne ne serait nommé, ce que faisait valoir Mme Dench. Le gouvernement doit prendre des moyens pour que la loi fonctionne. Le seul recours au législateur ne peut faire fonctionner le système.

**Le sénateur Poy :** C'est ma dixième année au Sénat, et je ne comprends pas pourquoi une loi adoptée par le Parlement n'est pas en vigueur, sinon en partie seulement. Comme on l'a dit plus tôt, il y a des éléments de la loi qui sont en vigueur, mais d'autres ne le sont pas. À mes yeux, cela n'a aucun sens.

**M. Matas :** À mes yeux aussi.

**Le sénateur Munson :** Y a-t-il le risque que des personnes soient nommées à la Section d'appel des réfugiés pour des motifs politiques plutôt que pour leur compétence?

**M. Matas :** Le processus de nomination suscite lui aussi une grande controverse, qui ne date pas d'hier. C'était controversé à l'époque où Judy Sgro était ministre; le processus de nomination a été refondu. Le gouvernement en place aujourd'hui n'appréciait

appointment process and reviewed it. An advisory board was structured under the previous process, and all the members resigned. Who knows how it will shake up in the future.

I believe that we need quality appointments and a system that gets us that. That is another operational facet that is important to make the system work.

You are dealing with people coming from foreign countries with cultures and patterns of behaviour that are very unlike our own. There is a tendency for people who are unfamiliar with the refugee experience to extrapolate the Canadian experience abroad and think that things abroad are like they are in Canada, which leads them to a false picture of the actual dangers these people face. That is another operational facet the government must deal with when it implements this legislation.

**Senator Munson:** In my life as a journalist I asked a lot of questions, and in my life as a senator I have to ask a lot of questions, but the difference is that in this life I have to make a decision. In the political system we are pressured and told we have to do this or that. Well, no, I do not. I am an individual senator and I can make my own decision.

I was struck by what you said, Mr. Matas, about this being about the rights of everyone. You spoke about the proclamation power. In my years covering the Hill, I do not think I saw a headline about the government abusing proclamation power to stop something that is the right of everyone. In other words, it starts with a process. A bill comes before the House of Commons, where it is passed. Then it comes to us, and we pass it. We then learn that it has not been passed because it has not been proclaimed. That is worth studying. It challenges us all.

How do you get around that? Do you take that proclamation power away, or allow it only in a constitutional crisis of some sort?

**Mr. Matas:** The way to get around it in this case is to pass this bill. In effect, by passing this bill in this context you are taking that proclamation power away from the government.

Because the two components were tied together — reducing the board members from two to one and an appeal — one must legitimately ask whether Parliament would have passed this legislation if it had been presented differently, that is, if it reduced from two to one with no appeal, or whether the government would even have presented it at the time if that had been on the table.

pas le processus de nomination; il l'a examiné. Un conseil consultatif a été structuré en application du processus précédent, et tous les membres ont démissionné. Qui sait quelle forme cela va prendre à l'avenir?

Je crois qu'il nous faut des nominations de qualité et un système qui permet d'en arriver là. Voilà une autre facette opérationnelle qui est importante pour que le système fonctionne.

Vous avez affaire à des gens qui arrivent d'un autre pays et dont la culture et le mode de conduite se distinguent très nettement des nôtres. La tendance chez les gens qui connaissent mal l'expérience des réfugiés consiste à transposer l'expérience canadienne à l'étranger et à croire que là-bas les choses sont comme elles sont ici, ce qui conduit à une idée fausse des dangers réels qui pèsent sur les réfugiés. C'est une autre facette opérationnelle du travail avec laquelle le gouvernement doit composer au moment de mettre en œuvre cette loi.

**Le sénateur Munson :** Pendant ma carrière de journaliste, j'ai posé beaucoup de questions. En tant que sénateur, je dois poser beaucoup de questions aussi, mais la différence réside dans le fait que, avec l'occupation que j'ai aujourd'hui, je dois prendre une décision. Dans le système politique, nous subissons des pressions et nous nous faisons dire : Vous devez faire ceci ou cela. Eh bien, non, je ne le fais pas. Je suis un individu au Sénat et je peux prendre ma décision de manière autonome.

Cela m'a frappé lorsque vous avez dit qu'il s'agit des droits de tous, monsieur Matas. Vous avez parlé du pouvoir de proclamation. Pendant les années où j'ai couvert les activités au Parlement, je ne crois pas avoir vu une seule manchette où il était dit que le gouvernement abusait du pouvoir de proclamation pour éliminer un droit qui appartient à tout le monde. Autrement dit, il y a une filière législative avec un point de départ. Un projet de loi est présenté à la Chambre des communes, où il est adopté. Puis, il nous est envoyé à nous, et nous aussi, nous l'adoptons. Voici donc que, dans le cas qui nous occupe, nous apprenons qu'il n'est pas adopté parce qu'il n'a pas été proclamé. C'est une question qu'il vaut la peine d'étudier. Nous sommes tous contraints de nous pencher de nouveau sur la question.

Comment contourner ce problème? Faut-il éliminer le pouvoir de proclamation ou l'autoriser seulement dans le cas d'une crise constitutionnelle quelconque?

**M. Matas :** La façon de contourner le problème, dans ce cas, c'est d'adopter le projet de loi. En effet, en adoptant le projet de loi dans le contexte dont il est question, vous éliminez la possibilité pour le gouvernement de recourir au pouvoir de proclamation.

Les deux éléments étant liés — la réduction du nombre de commissaires, de deux à un, et la création d'un appel —, on peut se demander légitimement si le Parlement aurait adopté ce texte de loi s'il avait été présenté différemment, par exemple s'il prévoyait faire passer le nombre de commissaires de deux à un sans toutefois prévoir d'appel. On peut même se demander si le gouvernement aurait même présenté le projet de loi à l'époque s'il avait été question de cela.



I see this not only as an abuse of the rights of refugees but also as an abuse of the rights of Parliament. There is a way for Parliament to stand for its own rights, and that is by passing this legislation.

**Senator Munson:** Has the Barreau du Québec a view of what Mr. Matas has said on proclamation?

[Translation]

**Mr. Beauchemin:** Nobody would disagree with what he said. It would be interesting to review the work that preceded the adoption of the bill at the time. Vast consultations were held. An association of Quebec lawyers working in immigration law took part, and they all wanted an appeals division. Groups argued in favour of it. In a way, in their submissions, they agreed to move from two members to one because the appeals division was going to be brought in. That is how a kind of unanimity came about with respect to the bill at the time.

When Mr. Matas was talking about the rights of the people and the rights of Parliament, that was also about the rights of those who made submissions to Parliament at the time, who negotiated, in a way, with members of Parliament prior to the adoption of the bill, and who were told who their interests would be reconciled when the system was changed by reducing the number of members from two to one. That is important too. Nobody would disagree with what Mr. Matas said about the rights of Parliament and the people.

[English]

**The Chair:** I want to follow up on a number of points. I suggest to the committee that we might benefit by what was done on Senator Banks' bills. His bills lapsed upon an election and also on prorogation. There was testimony on proclamation. We should look to see whether that would be helpful on this point. I seek agreement from senators on that.

The sections we are talking about refer to appeals. Mr. Beauchemin, you put it correctly that it was negotiated along the way to get to the point we are at on this bill. It has been described as a limited appeal, but I would describe it as a bureaucratic appeal. We are to set up a division that will sit with one or three, as I read it, in the appeal division, and we will look at the essential evidence. From my years of experience, the paper that you present to a court is helpful. It sets the stage, but it is the interplay between the judge and the lawyers in presenting the case — that is, the opposing view and the rebuttal — that is persuasive in the essence of justice.

J'y vois pour moi-même non seulement une forme d'abus des droits des réfugiés, mais aussi des droits du Parlement. Le Parlement dispose d'une façon de faire valoir ses propres droits. Cette façon-là, c'est d'adopter le texte de loi.

**Le sénateur Munson :** Le Barreau du Québec a-t-il une position sur ce que M. Matas vient de déclarer à propos de la proclamation?

[Français]

**M. Beauchemin :** On ne peut qu'être d'accord avec ce qu'il a dit. Il serait intéressant de revenir aux travaux qui avaient précédé l'adoption de la loi à l'époque. D'immenses consultations avaient été menées. Une association d'avocats du Québec qui travaille en droit de l'immigration était partie à cela et chacun souhaitait qu'il y ait une section d'appel. C'était les groupes qui ont plaidé en faveur de cela. D'une certaine façon, dans leurs représentations, ils ont accepté qu'on passe de deux décideurs à un décideur parce qu'on allait mettre en place une section d'appel. C'est ainsi qu'il y a eu une espèce d'unanimité qui s'est créée autour du projet de loi à l'époque.

Quand M<sup>e</sup> Matas parlait des droits de la population, donc des droits du Parlement, il s'agit aussi des droits de ceux qui ont fait des représentations au Parlement à l'époque et qui ont négocié, d'une certaine façon, avec les parlementaires avant l'adoption de ce projet de loi et qui se sont fait dire de quelle façon on allait concilier les intérêts des uns et des autres alors qu'on modifiait le système de décision en réduisant le nombre de décideurs de deux à un. Cela aussi c'est important. On ne peut pas être en désaccord avec ce que disait M<sup>e</sup> Matas sur les droits du Parlement et de la population.

[Traduction]

**Le président :** Je veux donner suite à plusieurs des points qui ont été soulevés. Ce qui est arrivé en rapport avec les projets de loi du Sénateur Banks pourrait nous être utile. Je vous demande d'envisager cela. Les projets de loi du Sénateur Banks sont restés en plan, étant donné les élections et, aussi, la prorogation. Il y a eu des témoignages sur la proclamation. Nous devrions essayer de voir si ce serait utile. Je demande aux sénateurs de me signifier leur accord.

Les dispositions dont nous parlons portent sur les appels. Monsieur Beauchemin, vous avez eu raison de dire que cela a été négocié en cours de route pour que nous en arrivions au point où nous en sommes en rapport avec ce projet de loi. La chose a été qualifiée d'appel limité, mais je dirais pour moi-même que c'est un appel bureaucratique. Nous devons établir une section qui siègera avec un commissaire, sinon trois, d'après la lecture que j'en fais, à la Section d'appel, et nous regarderons les éléments de preuve essentiels. Mes années d'expérience me disent que le document que vous présentez au tribunal est utile. Il met la table, mais c'est l'interaction entre le juge et les avocats qui présentent la cause — autrement dit, l'expression du point de vue opposé et la contre-preuve — qui représente l'élément déterminant en justice.

If we set up this massive system, I am not sure it will be someone in Ottawa screening things. I think it would have to be more elaborate. Would you not want a proper appeal? You will have the proper machinery in place. One wonders why you would not have a full and proper appeal as I think the public understands "appeal."

**Mr. Matas:** I wish to correct a previous answer. There is a provision in the Immigration and Refugee Protection Act that deals with board size. Section 163 states:

Matters before a Division shall be conducted before a single member unless, except for matters before the Immigration Division, the Chairperson is of the opinion that a panel of three members should be constituted.

**The Chair:** I refer senators and the witnesses to subsection 171(c), which states:

a decision of a panel of three members of the Refugee Appeal Division has, for the Refugee Protection Division and for a panel of one member of the Refugee Appeal Division, the same precedential value as the decision of an appeal court has for a trial court.

If I understand that section, it is contemplating one or three.

**Mr. Matas:** My answer would be the same as the one Mr. Goldberg gave earlier. If we are redesigning the legislation, maybe there are changes we would want to make. That is not the issue here now.

If there is an appeal, it can go to a hearing. However, the hearing does not come before an appeal division. One of the powers of an appeal division is to order a new hearing, but the hearing goes back to the Refugee Appeal Division. It is not as if one would be cut off from the possibility of a new hearing. It is just that it is not the people who decide whether there is a hearing who actually have the hearing.

[Translation]

**Ms. Dagenais:** The main argument right now is that the provision must be brought into force. We cannot wait for other amendments.

[English]

**Mr. Goldberg:** I totally agree with you, and many people here today would also agree with you that we would prefer to have an oral hearing for an appeal and the possibility of introducing new evidence. However, we are talking about what is in the law and respecting Parliament's will. As they say, half a loaf is better than no loaf at all. We take half a loaf, and many peoples' lives will be saved if it is implemented in a timely fashion.

Si nous mettons sur pied le système massif dont il est question, je ne suis pas sûr que ce sera une personne à Ottawa qui sera chargée de l'examen. Je crois que ce sera plus compliqué que cela. Ne tenez-vous pas à ce que ce soit un appel digne de ce nom? Les bons rouages seront mis en place. On se demande pourquoi il n'y aurait pas un appel en bonne et due forme comme le public conçoit, je crois, la notion d'appel.

**M. Matas :** Je voudrais corriger une réponse donnée précédemment. Il y a dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés une disposition qui traite de la taille de la commission. L'article 163 prévoit ce qui suit :

Les affaires sont tenues devant un seul commissaire sauf si, exception faite de la Section de l'immigration, le président estime nécessaire de constituer un tribunal de trois commissaires.

**Le président :** Je demande aux sénateurs et aux témoins de se reporter à l'alinéa 171c), qui précise :

La décision du tribunal constitué de trois commissaires a la même valeur de précédent pour le tribunal constitué d'un commissaire unique et la Section de protection des réfugiés que celle d'une cour d'appel a pour une cour de première instance.

Si je comprends cet article-là, c'est un ou trois commissaires.

**M. Matas :** Je répondrai comme M. Goldberg l'a fait plus tôt. Si nous remanions la loi, il y a peut-être des modifications que nous voudrions apporter. Ce n'est pas ça qui est en cause en ce moment.

S'il y a un appel, il peut y avoir une audience. Cependant, l'audience n'est pas confiée à une section d'appel. Un des pouvoirs conférés à une section d'appel, c'est celui qui consiste à ordonner une nouvelle audience, mais l'audience revient à la Section d'appel des réfugiés. Ce n'est pas comme si on était privé de la possibilité d'une nouvelle audience. C'est seulement que les personnes appelées à déterminer s'il y a une audience ne seront pas celles qui instruisent l'affaire.

[Français]

**Mme Dagenais :** L'argument principal en ce moment est qu'il faut que la disposition soit mise en vigueur. On ne peut attendre d'autres amendements.

[Traduction]

**M. Goldberg :** Je suis tout à fait d'accord avec vous, et les personnes présentes ici aujourd'hui seraient nombreuses à l'être aussi : nous préfererions une audition orale à l'appel et la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Par contre, nous parlons ici de ce qui se trouve dans la loi et de l'idée de respecter la volonté du Parlement. Comme on le sait, faute de grive ou mange du merle. Contentons-nous du merle, et cela sauvera la vie de nombreuses personnes dans la mesure où la loi est mise en œuvre en temps opportun.



**Mr. Matas:** I remember this debate when the legislation was passed. The government went for the paper review because of processing times. They thought it would be a quicker review than if you got into oral hearings. That was the consideration at the time. We can debate it, but the matter has already been debated and decided.

[Translation]

**Senator Dallaire:** The issue raised by Senator Di Nino is one that I think belongs within the context of human rights. Allow me to explain. It was related to the fact that if we were to add another appeal element, that would make the process more cumbersome and would slow things down for those waiting. But is there not a provision in human rights law or in the application of the law that says that people whose cases are already in the system can have them reviewed and have priority over new applicants? In such cases, the argument that the system is already overloaded would not support failure to apply this element of the bill. Departmental inefficiency must not constitute grounds on which to oppose the application of what I consider to be a fundamental element. Those already in the system would feel unfairly treated. As such, they should take priority over other people trying to get into the system.

**Mr. Goldberg:** The fact that many refugees have already been waiting for their hearings for a long time is not an excuse. The current government has chosen not to appoint a full contingent of board members. There is a 36 per cent vacancy rate at the IRB. That means there are 36 per cent fewer members than there should be.

Senator Dallaire, I remember you said, "Where there's a will, there's a way."

If the government had the political will today to appoint a full contingent of members, seeing as the money is already in the budget and many qualified people have applied, there would be no backlog in the refugee claims system. Simply saying the backlog is too great does not guarantee these people their basic rights, and that is utterly unacceptable.

[English]

**Mr. Matas:** That is completely right. The debate about the backlog is a false debate because it is an artificial backlog created by the failure to appoint board members. The system would not have a backlog. There is a budget allocated for it. There is legislation for the numbers. The system is in place to run without a backlog. The backlog has been artificially created by the failure to appoint board members.

**M. Matas :** Je me souviens que ce débat a eu lieu au moment où le projet de loi a été adopté. Le gouvernement a choisi l'examen sur le dossier en raison des délais de traitement qu'il comporte. Il croyait que cela donnerait un examen plus rapide que l'audition orale. C'est la considération qui a été retenue à ce moment-là. Nous pouvons en débattre, mais le fait est que cela a déjà été débattu et décidé.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** La question soulevée par le sénateur Di Nino en est une que je vois comme s'insérant dans le contexte des droits de la personne. Je m'explique. L'argument était lié au fait que si on ajoute un autre élément d'appel, on alourdira le processus, ce qui ralentira les choses pour ceux qui sont en attente. Toutefois, n'y a-t-il pas une disposition en matière de droits de la personne ou dans l'application de la loi, selon laquelle une personne qui se trouve déjà en attente dans le système, ait une révision de son dossier et préséance sur une nouvelle personne? Dans ce cas, l'argument voulant que l'on soit déjà débordé ne serait pas valable pour éviter d'appliquer cet élément du projet de loi. L'inefficacité du département ne doit pas constituer un élément pour s'opposer à l'application de ce que je considère un aspect fondamental. La personne se sent lésée, alors qu'elle se trouve déjà dans le système. Par conséquent, celle-ci devrait avoir préséance sur une autre personne qui tente d'entrer dans le système.

**M. Goldberg :** Le fait que plusieurs réfugiés sont présentement en attente prolongée de leur audience ne constitue pas une excuse. C'est le choix du gouvernement actuel que de ne pas nommer un plein complément de commissaires. À la CSR, il existe un taux de vacance de 36 p. 100. Il y a donc 36 p. 100 moins de commissaires qu'il devrait y en avoir.

Sénateur Dallaire, je me souviens que vous avez dit, « qui se veut, se peut ».

Si le gouvernement avait la volonté politique aujourd'hui de nommer un plein complément de commissaires, alors que les fonds sont déjà alloués dans les budgets et que plusieurs personnes qualifiées ont posé leur candidature, il n'y aurait aucun arrérage dans le système de revendication des réfugiés. Le fait de dire simplement qu'il y a trop d'arrérages, par conséquent on ne peut accorder à ces personnes leurs droits fondamentaux, est tout à fait inacceptable.

[Traduction]

**M. Matas :** C'est tout à fait juste. Le débat sur l'arrérage est un faux débat, étant donné qu'il s'agit d'un arrérage artificiel dû au fait qu'on n'ait pas nommé de membres à la commission. Le système n'aurait pas d'arrérage autrement. Il y a un budget prévu pour cela. Les chiffres sont prévus dans la loi. Le système en place peut fonctionner sans qu'il y ait un arrérage. L'arrérage a été créé artificiellement du fait qu'on a négligé de nommer les membres à la commission.

A debate about how to manage the backlog is the wrong debate. The debate should be why new board members are not appointed.

**Senator Dallaire:** My point was whether or not those people have precedence in the process.

**Mr. Matas:** I accept your point, but the problem of deciding who gets in first would disappear if we did not have this situation.

**Senator Dallaire:** How long have these appointments been pending? With the previous government, was the board at 100 per cent? I do not believe so.

**Mr. Matas:** It was not at 100 per cent. They are now almost at 50 per cent or 36 per cent.

**Senator Dallaire:** That we have not had 100 per cent is a problem.

**Senator Di Nino:** Did you say 36 per cent?

**Mr. Goldberg:** I believe so.

**Senator Di Nino:** I think that is an incorrect answer.

**Mr. Goldberg:** I believe an official from the Treasury Board told you there is a 36 per cent vacancy rate.

**Senator Di Nino:** That is better.

**The Chair:** I think we have come to the end of the questioners and the time. I want to thank all of the participants. You have brought new perspectives and issues to us. As a Senate committee, we will continue to do our task by looking at the legislation and determining, once we have heard all the testimony, what we should do, whether we pass the legislation, do not pass it or amend it. As Senator Munson pointed out, he is now in that delightful position of having to make that decision. No doubt, we will all join him in that. Thank you for helping us to identify the problems. Thank you for your expertise and your opinions.

Honourable senators, on our final panel this evening, we have, as individuals, Professor Stephen Gallagher, from McGill University; and Professor Peter Showler, from the University of Ottawa.

**Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University, as an individual:** Thank you for the opportunity to appear before you today to address this important issue of reform of Canada's refugee determination system.

Let me begin with my basic assertion, which is that bill C-280 should not be passed because the RAD would contribute little, if anything, towards the protection of refugees as understood internationally. It will, however, reinforce existing incentives to abuse the Canadian refugee system.

Un débat sur la manière de gérer l'arrérage serait mal venu. Le débat devrait viser à déterminer pourquoi il n'y a pas de nouveaux membres qui ont été nommés à la commission.

**Le sénateur Dallaire :** Je voulais savoir si ces gens-là ont préséance.

**M. Matas :** J'accepte votre remarque, mais le problème qui consiste à déterminer qui devrait passer en premier disparaîtrait s'il n'y avait pas cette situation.

**Le sénateur Dallaire :** Depuis quand ces nominations doivent-elles être faites? Lorsque le gouvernement précédent était en place, tous les postes de commissaires étaient-ils comblés? Je ne crois pas.

**M. Matas :** Ils n'étaient pas comblés à 100 p. 100. Aujourd'hui, on est presque à 50 p. 100 ou à 36 p. 100.

**Le sénateur Dallaire :** Que les postes ne soient pas comblés à 100 p. 100 représente un problème.

**Le sénateur Di Nino :** Avez-vous dit 36 p. 100?

**M. Goldberg :** Je crois que oui.

**Le sénateur Di Nino :** Je crois que cette réponse n'est pas la bonne.

**M. Goldberg :** Je crois qu'un responsable du Conseil du Trésor vous a dit que le taux de vacance était de 36 p. 100.

**Le sénateur Di Nino :** Voilà qui est mieux.

**Le président :** Je crois que nous en sommes rendus à la fin du tour de questions et du temps prévu pour la réunion. Je tiens à remercier tous les participants. Vous nous avez donné des points de vue nouveaux et avez soulevé des questions nouvelles. En tant que comité sénatorial, nous allons continuer à faire notre travail, qui consiste à étudier le projet de loi et à déterminer, une fois tous les témoignages entendus, ce que nous devrions faire : adopter le projet de loi, ne pas l'adopter ou le modifier. Comme le sénateur Munson l'a souligné, il se trouve maintenant dans cette situation enviable : il doit prendre cette décision-là. Sans aucun doute, nous allons l'accompagner. Merci de nous avoir aidé à cerner les problèmes. Merci de votre expertise et de vos avis.

Honorables sénateurs, le dernier groupe que nous accueillons ce soir compte deux personnes qui témoignent à titre personnel, soit le professeur Stephen Gallagher, de l'Université McGill, et le professeur Peter Showler, de l'Université d'Ottawa.

**Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill, à titre personnel :** Merci de l'occasion que vous me donnez de venir vous parler aujourd'hui de cette question importante que représente la réforme du système de détermination du statut de réfugié du Canada.

Permettez-moi de faire d'abord une déclaration de base, soit que le projet de loi C-280 ne devrait pas être adopté, car la SAR aurait peu d'utilité — si tant est qu'elle en aurait — du point de vue de la protection des réfugiés au sens international du terme. Cependant, elle renforcera les éléments qui incitent déjà à abuser du système canadien de protection des réfugiés.



Any reform made to the refugee system should balance Canada's international obligation to grant protection to those fleeing persecution with the government's responsibility to effectively manage irregular migration. Specifically, the in-country refugee system should not act as a parallel immigration system. It should have features that discourage abuse. It should not encourage what in other countries is described as illegal immigration.

The reasons for this are cost and policy integrity concerns.

With respect to cost, international obligations must be respected, but if the policy goes further, such spending should be weighed against alternative uses. I would argue the existing in-country refugee policy goes much further and receives a policy trade-off free ride. The establishment of the RAD will reinforce this situation.

With respect to policy integrity, we are asking our officials to administer what is essentially a "wet foot, dry foot" policy with respect to irregular migration. The implications on public service morale and integrity are predictable and profound. The establishment of the RAD reinforces this reality.

Returning to cost, the Canadian system has no transparency. How much does the refugee system cost? I have looked at some numbers, and other numbers have been suggested, but ultimately a policy system that has regularized the status of hundreds of thousands of people over the past two decades has not been costed out. It is clear from a review of determination rates, countries of origin and outcomes that Canada's refugee policy system is more generous than that found in any other country.

With respect to policy integrity and consistency, there is none. Our public administrators, our embassy officials and our immigration officers are all aware and work with the daily reality that if an individual of any nationality can reach Canada, the refugee system will automatically award that person an extended stay with access to a range of publicly funded benefits. The foreseeable result is the various dysfunctions of a system that promotes "rent seeking."

With respect to specific points, first, in the absence of a manifestly unfounded policy, safe country of origin policy, or an effective safe third country policy, claims that have no merit will inevitably reach the RAD, which simply prolongs the case. Second, arguably, the IRB is already an appeal stage. In Canada, a refugee protection officer can expedite a case to a positive determination. Approximately 20 per cent of the cases are expedited. In the U.S., an asylum officer, who is a public official, can grant asylum. If the officer is unwilling to grant asylum, the claim is passed on to an immigration judge, who hears the case in the context of a removal hearing.

Toute réforme apportée au système de protection des réfugiés devrait concilier l'obligation internationale qu'a le Canada d'accorder sa protection aux personnes qui fuient la persécution, d'une part, et la responsabilité qu'a le gouvernement de gérer efficacement les migrations irrégulières. Plus particulièrement, le système de protection des réfugiés au Canada ne devrait pas se constituer en système d'immigration parallèle.

Il devrait comporter des caractéristiques qui dissuadent les cas d'abus. Il ne devrait pas encourager ce que l'on appelle dans d'autres pays l'immigration illégale.

Les raisons en sont les coûts et l'intégrité des politiques.

Pour ce qui est des coûts, il faut respecter ces obligations internationales, mais dans la mesure où la politique va plus loin encore, les dépenses que cela fait engager devraient être pondérées en regard d'autres usages. Je ferais valoir que la politique de protection des réfugiés au pays va beaucoup plus loin que cela et mine l'autre politique. L'établissement d'une SAR servira à renforcer la situation.

Quant à l'intégrité des politiques, nous demandons à nos fonctionnaires d'administrer ce qui revient essentiellement à une politique de « pieds mouillés ou pieds secs » face à la migration irrégulière. Les conséquences pour l'intégrité et le moral de la fonction publique sont à la fois prévisibles et profondes. L'établissement de la SAR sert à renforcer cette réalité-là.

Pour en revenir à la question des coûts, le système canadien ne comporte aucune transparence. Combien le système coûte-t-il? J'ai vu certains chiffres, et d'autres encore m'ont été proposés, mais au bout du compte, le coût d'un système qui a eu pour effet de régulariser le statut de centaines de milliers de personnes depuis 20 ans reste inconnu. Un examen des taux de détermination, des pays d'origine et des résultats le fait voir clairement : le système canadien de protection des réfugiés est plus généreux que ce qui se trouve partout ailleurs.

Quant à la rigueur et à l'intégrité des politiques, il n'y en a pas. Nos administrateurs publics, nos responsables d'ambassade et nos agents d'immigration sont tous très conscients de la situation, qu'ils vivent d'ailleurs tous les jours : si une personne de quelque nationalité que ce soit arrive au Canada, le système de protection des réfugiés lui accorde d'office un droit de séjour prolongé avec accès à toute une série d'avantages financés à même les deniers publics. De façon prévisible, un système qui encourage la « maximisation de la rente » comporte diverses défaillances.

Quant aux points particuliers qu'il faudrait souligner, premièrement, en l'absence d'une politique qui est visiblement sans fondement, une politique du pays d'origine sûr ou du tiers pays sûr, les demandes sans fondement atteindront inévitablement le stade d'examen par la SAR, ce qui servira simplement à prolonger l'histoire. Deuxièmement, on peut faire valoir que la CISR représente déjà une instance d'appel. Au Canada, un agent de protection des réfugiés peut accélérer le traitement d'une cause jusqu'à une décision favorable aux réfugiés. Environ 20 p. 100 des cas sont traités en accéléré. Aux États-Unis, un « agent d'asile », c'est-à-dire un fonctionnaire, peut accorder l'asile. Si l'agent n'est

In other words, arguably, the IRB Refugee Protection Division is already an appeal stage, making a further substantive appeal unnecessary. Third, adding the RAD, which does not consider new information, creates further distance between the claim and the PRRA review, thus complicating the latter procedure.

Fourth, when considering the effect of adding the RAD, the extra support costs must be considered. Most importantly, because of the overall delay, the rate of successful humanitarian and compassionate claims will likely increase, which further adds to Canada's expenditure. My central point is that such humanitarian expenditure should be weighed against other expenditures.

Finally, the establishment of the RAD will likely touch off a period of administrative uncertainty and undoubtedly lead to calls for a general amnesty. Given that the whole extended refugee policy system requires fundamental reform, it would be better advised to undertake the addition of the RAD in the context of a needed thorough restructuring of the Canadian refugee policy system.

In conclusion, although Canada is one of the hardest countries in the world to reach from the developing world, in 2007 Canada ranked fourth in terms of the numbers of asylum seekers. In 2008, it is very possible we will rank second after the United States. I would argue these numbers are a function of the structure, operation and outcomes of the Canadian extended refugee policy system. The fact is that no other country would consider a system that can be so transparently abused. The addition of the RAD will likely contribute little, if anything, to helping those fleeing persecution, but it will reinforce structural features of the Canadian refugee policy system that sustain and promote abuse.

**Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa, as an individual:** Thank you for inviting me to attend as a witness. First, I will say that I profoundly disagree with virtually everything you heard from Mr. Gallagher. However, we are not here to debate the merits of the system. If you wish to pose questions, I would be quite prepared to respond to them.

First, I want to say that I am speaking with three hats tonight. I am speaking as the former chairperson of the IRB at the time when the Immigration and Refugee Protection Act was implemented, including the creation of the Refugee Appeal Division. You may ask any questions you have about it, and

pas prêt à accorder l'asile à la personne, la demande est confiée à un juge d'immigration, qui entend l'affaire dans le contexte d'une audience sur le renvoi. Autrement dit, on peut faire valoir que la Section de protection des réfugiés de la CISR constitue déjà une instance d'appel, si bien qu'un autre appel sur le fond n'est pas nécessaire. Troisièmement, la création de la SAR, qui ne se penche pas sur de nouvelles informations, met encore de la distance entre la demande et l'examen des risques avant renvoi, ce qui complique ce dernier procédé.

Quatrièmement, si on envisage l'effet de la création de la SAR, il faut prendre en considération les coûts supplémentaires de mesures de soutien que cela suppose. Fait encore plus important, étant donné le retard général que cela occasionnerait, il y aura probablement augmentation du taux de décisions favorables dans le cas des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire, ce qui fera s'accroître encore les dépenses du Canada. Le point central que je souhaite faire valoir, c'est qu'il faut mettre les dépenses à l'égard des cas humanitaires en relation avec les autres dépenses pour les pondérer.

Enfin, l'établissement de la SAR déclenchera probablement une période d'incertitude administrative et entraînera sans doute des appels à l'amnistie générale. Puisque tout l'ensemble du système de protection des réfugiés doit faire l'objet d'une réforme fondamentale, il serait tout indiqué d'entreprendre la mise en œuvre de la SAR dans le cadre d'une bien nécessaire restructuration de fond en comble du système de protection des réfugiés.

Pour conclure, même si le Canada est l'un des pays du monde où il est le plus difficile d'accéder depuis les pays sous-développés, en 2007, le Canada s'est classé quatrième pour le nombre de demandeurs d'asile qu'il a admis. En 2008, il est fort probable que nous nous classions deuxième après les États-Unis. J'avancerais que ces chiffres sont la conséquence de la structure, des activités et des résultats de l'ensemble du système de protection des réfugiés au Canada. En fait, aucun autre pays ne songerait à mettre en place un système dont on peut abuser de façon aussi transparente. L'ajout de la SAR apportera probablement bien peu, voire rien du tout, aux personnes qui tentent d'échapper à la persécution, mais il renforcera les caractéristiques structurelles du système d'application de la politique canadienne de protection des réfugiés qui soutiennent et facilitent l'abus.

**Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Merci de m'avoir invité à témoigner. Je commencerai par déclarer que je m'oppose profondément à presque tout ce que vous avez entendu de monsieur Gallagher. Toutefois, nous ne sommes pas ici pour débattre des mérites du système. Si vous souhaitez poser des questions, je suis bien disposé à y répondre.

Premièrement, je veux dire que je porterai trois différents chapeaux au cours de mon témoignage ce soir. Je parlerai à titre d'ancien président de la CISR, à l'époque où la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, portant création de la Section d'appel des réfugiés a été mise en application. Vous



I can correct some of the comments made earlier. If you want to understand what the Refugee Appeal Division is, I would be pleased to explain it to you.

Second, I want to speak as a former member of the Immigration and Refugee Board. I listened to refugee claims for six years. I have heard hundreds of claims, both as a single member and sitting on two-member panels. I can assist you in regard to the differences between a single-member and a two-member panel.

Last, since 2002 I have worked as an academic, comparing the Canadian refugee system to other refugee systems in the world, in both developed and undeveloped countries. If you would like any assistance, I would be prepared to speak to that as well.

I have already provided you with written notes, which are long and technical. Of course, I will not go through them in detail. I thought I would touch briefly on five points. Those points are principally elaborations or explanations of the testimony that was given to you by the government witnesses two weeks ago. There are some areas where I think they are correct and some areas that certainly require clarification. That is what I will address. I will be brief, as best I can, and I will also not repeat points already mentioned to you by the previous witnesses.

The first point is the notion of single-member decisions. Mr. Graham did tell you that the difference between a two-member decision and a one-member decision is minimal. He said that was for two reasons. First, there was dissent in less than 1 per cent of the board decisions, so two-member panels always decided unanimously. Second, he told you that in the year before the new legislation — in other words, in 2001 — 58 per cent of board decisions were made by single members.

Based on those two facts, he drew the conclusion that there really is no difference between having a single-member panel and a two-member panel. Both of those facts are correct, but his conclusion, unfortunately, is not.

I will briefly explain. Even though only approximately 1 per cent of board decisions had dissent, there were far more two-member panel decisions where there was disagreement between the members. At the conclusion of the hearing, if there was a unanimous positive decision, then it was unnecessary to write reasons for the decision. However, if there was a dissent between the two members, then both members were required to write reasons. Reasons were seen as laborious and difficult, but it would not result in any difference in the decision, because the presumption was that the positive decision prevailed where there was a split decision. The situation was that a lot of work was created for yourself and your colleague, for no tangible result. Consequently, the only time members dissented was on a very

pouvez poser des questions à ce sujet, et je peux rétablir l'exactitude de certains des commentaires formulés plus tôt. Si vous aimeriez comprendre la nature de la Section d'appel des réfugiés, je me ferai un plaisir de vous l'expliquer.

Deuxièmement, je veux témoigner à titre d'ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. J'ai entendu des revendications du statut de réfugié pendant six ans. J'en ai entendu des centaines, lorsque je siégeais seul et lorsque je siégeais à un tribunal de deux commissaires. Je peux vous éclairer en ce qui concerne la différence entre un tribunal à un commissaire et un tribunal à deux commissaires.

Enfin, depuis 2002, j'ai travaillé dans le milieu universitaire et j'ai comparé le système canadien de protection des réfugiés à d'autres systèmes du monde, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Si vous le souhaitez, je suis prêt à parler de ce sujet aussi.

Je vous ai déjà distribué des notes, qui sont longues et d'ordre techniques. Bien sûr, je ne les parcourrai pas en détail. Je croyais que je pourrais faire un bref survol de cinq points. Ces points sont principalement des précisions ou des explications relatives aux allocutions des témoins du gouvernement que vous avez reçus il y a deux semaines. Sur certains plans, ils sont raison; sur d'autres, il faut certainement apporter des précisions. Je parlerai de cela. Je serai concis, autant que je le peux, et je ne répéterai pas ce que d'autres témoins vous ont mentionné avant moi.

Le premier point concerne les décisions rendues par un seul commissaire. M. Graham vous a dit que la différence entre une décision rendue par deux commissaires et une décision rendue par un commissaire est minime. Il a fait cette affirmation pour deux raisons. Tout d'abord, comme moins de 1 p. 100 des décisions de la Commission relataient l'avis d'un membre dissident, les tribunaux à deux commissaires rendaient donc toujours des décisions unanimes. Deuxièmement, il vous a dit que, durant l'année qui précédait la nouvelle loi — c'est-à-dire en 2001 —, 58 p. 100 des décisions de la Commission ont été rendues par un seul commissaire.

À la lumière de ces deux faits, il a tiré la conclusion qu'il n'y a pas vraiment de différence entre un tribunal composé d'un commissaire et un tribunal composé de deux commissaires. Les deux faits sont exacts, mais sa conclusion, malheureusement, ne l'est pas.

Je vais vous expliquer brièvement pourquoi. Même si environ 1 p. 100 seulement des décisions de la Commission ne sont pas unanimes, les décisions rendues par un tribunal composé de deux commissaires en désaccord sont beaucoup plus nombreuses. Si, à la conclusion de l'audience, on arrive à une décision positive unanime, il n'est pas nécessaire de rédiger par écrit les motifs de la décision. Toutefois, s'il y a dissidence, chacun des deux commissaires est tenu d'exposer par écrit les motifs de sa décision. Cette activité, perçue comme étant laborieuse et difficile, n'influe d'aucune façon sur la décision finale, car on présume que la décision positive l'emporte lorsqu'il y a dissidence. La situation est donc la suivante : beaucoup de travail est créé pour le commissaire et son collègue alors qu'aucun résultat

serious point of principle. The inference that because there was only a 1 per cent dissent rate there was therefore no disagreement on other decisions is incorrect.

More important to understand, though, is that where two members are unanimous, the presumption is that they got there by two separate parallel tracks. That is not how two-member decisions were made. They were team efforts. Members discussed before the hearing. They discussed the issues and the evidence, and they consulted and assisted one another. When you received a unanimous decision at the end, it was a product of two thinking minds instead of one mind.

That became particularly important when there were new members. The presumption was that it took about six months to become a fully competent member, so the new members were paired with strong, mentor members.

Second, because of the appointment process, there was, unfortunately, a significant minority of weak members who consistently made inappropriate and inaccurate decisions. For those members, it was very important to have another member sitting with them. Please understand what it means now to have single-member decisions. That single member is sitting in a room by themselves, without any assistance other than possibly a refugee protection officer, reaching decisions. That is why I have frequently said that there is no doubt in my mind that single-member decisions lead to more mistakes.

When the legislation was drafted, I was the one who advised the House standing committee and also the Senate committee, which was chaired by Senator Kirby then, that the combination of single-member decisions, even though they would cause more mistakes, was still a more efficient and fairer system because of the Refugee Appeal Division itself. Afterwards you can ask me exactly what that is.

I want to correct a couple more statements made by the government witnesses. The next point is judicial review. There has already been an explanation for why judicial review is different from the Refugee Appeal Division, but the principal reason is this: In front of the Federal Court there is an application for leave process. You have heard that only 10 per cent of applicants get leave. In actuality, over the last five years, it has been between 9 per cent and 17 per cent. We ordinarily talk about an average of 12 per cent or 13 per cent. That means 88 per cent are not getting leave.

tangible n'en découle. Par conséquent, toute différence d'opinion entre les membres renvoie à une importante question de principe. La conclusion selon laquelle, un taux de dissidence de seulement 1 p. 100 signifie que les commissaires sont toujours du même avis est erronée.

Néanmoins, il est encore plus important de comprendre que, lorsque deux commissaires rendent une décision unanime, on présume qu'ils sont parvenus à cette conclusion par deux cheminements parallèles et distincts. Ce n'est pas ainsi que deux commissaires rendent une décision. Il s'agit d'un travail d'équipe. Les commissaires discutent avant l'audience. Ils discutent des questions et des éléments de preuve; ils se consultent et s'entraident. Lorsqu'une décision unanime est rendue au bout du compte, c'est le fruit d'une collaboration entre deux esprits plutôt que de la conclusion d'un seul.

L'importance de ce point prend toute son ampleur avec l'arrivée de nouveaux commissaires. Il était présumé qu'un commissaire devait acquérir une expérience d'environ six mois pour prendre pleine possession de ses moyens, alors les nouveaux commissaires étaient jumelés avec des commissaires chevronnés qui faisaient office de mentors.

Deuxièmement, compte tenu du processus de nomination, il existait malheureusement une importante minorité de commissaires plus ou moins compétents qui rendaient constamment des décisions inappropriées et inexactes. Dans leur cas, il était très important qu'ils collaborent avec un autre commissaire. Vous comprendrez bien maintenant ce que signifie le processus de décision par un seul commissaire. Le commissaire siège seul dans une pièce, sans profiter d'une aide autre que, dans certains cas, celle d'un agent de protection des réfugiés, pour rendre ses décisions. C'est pourquoi j'ai souvent dit qu'il ne fait aucun doute dans mon esprit que les décisions rendues par un seul commissaire sont davantage susceptibles d'être entachées d'erreurs.

Lorsqu'on a rédigé la loi, c'est moi qui ai dit au Comité permanent de la Chambre et aussi au Comité sénatorial, qui était présidé par le sénateur Kirby à l'époque, que les l'intégration de décisions rendues par un seul membre, bien qu'elles soient davantage susceptibles d'être entachées d'erreurs, augmentent néanmoins l'efficacité et l'équité du système, en raison de l'existence de la Section d'appel des réfugiés. Vous pourrez me demander plus tard en quoi cela consiste.

J'aimerais rétablir l'exactitude de deux ou trois déclarations formulées par les témoins du gouvernement. Le prochain point touche le contrôle judiciaire. On a déjà expliqué en quoi le contrôle judiciaire diffère d'une décision de la Section d'appel des réfugiés, mais la principale raison est la suivante : devant la Cour fédérale, il faut déposer une demande d'autorisation. On vous a dit que l'autorisation est accordée dans seulement 10 p. 100 des cas. En fait, au cours des cinq dernières années, ce taux oscillait entre 9 et 17 p. 100. Nous parlons habituellement d'une moyenne de 12 ou 13 p. 100. Cela signifie que 88 p. 100 des demandeurs n'obtiennent pas l'autorisation.



The real problem is that when a leave decision is made, no reasons are given. There is no explanation given by the court, so we do not know why they turned the decision down.

My centre is undertaking a study of those leave decisions and trying to do a statistical analysis. We know that 40 per cent of the decisions do not have adequate evidence presented to the judges. I have personally spoken to many of the judges. They are frustrated because they have to make a leave decision on inadequate evidence.

My real concern for the Federal Court is not that there is a difference between judicial review and appeal, but the real issue is this triage process that screens out many cases that may have a lot of merit, and there is no way of knowing how many valid claims are screened out.

The other issue is the pre-removal risk assessment. Mr. Graham told you that, in actuality, because there was new evidence, it was the same as an appeal or more. I hope you have heard the previous witnesses. It is not an appeal because they do not look at the old evidence. They do not go back and look at what the board decided. They only consider new evidence. The PRRA was conceived as being the last stage after the Refugee Appeal Division. The Refugee Appeal Division would figure out whether or not the IRB got it right. If the IRB did not get it right, the PRRA could correct the decision and overturn it or, if there was a need for more evidence, send it back. The PRRA was intended to figure out at the end if someone had a new risk they were going back to. It is a completely different process, and it does not operate in the same way.

If there is a criticism of the system, it is that there is the first level decision. After that, there is a combination of the leave process to the Federal Court for judicial review, there is PRRA and there is the humanitarian and compassionate review, but none of those deal with an appeal. The real criticism of those processes is that they are not a substitute for appeal and they all take a tremendous amount of time.

I mention the issue of time because you have heard from all the government witnesses repeatedly that the Refugee Appeal Division is another layer on the cake adding anywhere from three to five months in the process, and it is extending the time more. Time and delay are already a problem.

You will find in your documents that I have actually broken down the five stages of the refugee claim process, giving you particular numbers. I will not go through it now, but I will tell you that this is one area where I think Mr. Gallagher and I agree. I do not know of any refugee claim system in the world, including all of the developed countries, that can tell you how long a refugee claim takes. By "how long," I mean from the date the claim is made to the date of removal. However, that is the date

Le vrai problème réside dans le fait que, lorsqu'on rend une décision relative à l'autorisation, on ne fournit aucune raison. Le tribunal ne donne aucune explication, donc nous ne savons pas pourquoi il a rejeté la demande.

Le centre pour lequel je travaille entreprend une étude de ces décisions relatives à l'autorisation et tente de réaliser une analyse statistique. Nous savons que, dans 40 p. 100 des cas, on n'a pas présenté des éléments de preuve adéquats aux juges. J'ai parlé à de nombreux juges. Ils sont frustrés parce qu'ils doivent rendre une décision relative à l'autorisation sans pouvoir s'appuyer sur une preuve adéquate.

Ma vraie préoccupation à l'égard de la Cour fédérale tient au fait qu'il existe une différence entre le contrôle judiciaire et l'appel, mais la vraie question concerne le processus de tri qui écarte beaucoup de demandes qui peuvent être tout à fait fondées, et il est impossible de savoir combien de demandes valides sont rejetées.

L'autre question touche l'examen des risques avant renvoi. M. Graham vous a dit que, en fait, compte tenu de l'admissibilité de nouveaux éléments de preuve, ce processus était au moins aussi favorable qu'un appel. J'espère que vous avez entendu les témoins précédents. Ce n'est pas un appel, car on n'examine pas les anciens éléments de preuve. On ne consulte pas la décision antérieure rendue par la Commission. On se penche seulement sur les nouveaux éléments de preuve. L'ERAR a été conçu comme dernier recours après la Section d'appel des réfugiés. La Section d'appel des réfugiés déterminerait si la CISR a rendu la bonne décision. Si la CISR s'est trompée, on peut renverser la décision à l'aide de l'ERAR ou l'invalidiser ou, si de nouveaux éléments de preuve sont nécessaires, la renvoyer. L'ERAR a été conçu pour déterminer si, au bout du compte, le renvoi d'une personne l'exposait à un nouveau risque. C'est un processus entièrement différent, et il ne fonctionne pas de la même façon.

S'il y a une critique à formuler à l'égard du système, elle concerne la décision de première instance. Après cela, le revendicateur a recours au processus d'autorisation de la Cour fédérale pour le contrôle judiciaire, à l'ERAR et à l'examen des motifs d'ordre humanitaire, mais aucune de ces mesures ne fait office d'appel. La vraie critique que suscitent ces processus tient au fait qu'ils ne remplacent pas un appel et qu'ils sont extrêmement longs.

Je mentionne la question du temps parce que vous avez entendu tous les témoins du gouvernement dire à plusieurs reprises que la Section d'appel des réfugiés ajoute une nouvelle couche au processus qui se traduit par une extension de trois à cinq mois. La durée et les retards posent déjà problème.

Dans les documents que je vous ai distribués, j'ai en fait expliqué les cinq étapes du processus de la revendication du statut de réfugié et j'ai fourni des chiffres. Je ne le passerai pas en revue maintenant, mais je vous signale que c'est un aspect sur lequel je crois que M. Gallagher et moi sommes du même avis. À ma connaissance, aucun système de protection des réfugiés au monde, y compris ceux de tous les pays industrialisés, n'établit la durée du processus de revendication du statut de réfugié. Par « durée »,

that is relevant. If people are legitimately concerned about not encouraging false refugees and manifestly unfounded claims, the way to do it is by fast processing.

The Canadian government is no better or worse than many others with respect to this, but there are all kinds of dead spots in the refugee claim process that the government does not acknowledge. That is why I provided you the stages.

As you heard from another witness, after the Federal Court decision is made, the PRRA stage takes nine months. She did not tell you when that PRRA stage starts. I can tell you that it starts when the PRRA officer sends a notice, and there can be one, two or three years between the end of the Federal Court process and when that notice is sent. That nine-month period starts when the notice is sent. There is dead ground in there.

If you paid attention to what the Canada Border Services Agency witness said, she said the removal process is two and a half years. Subtract nine months from two and a half years, or 30 months, and you have 21 months of dead time that is not acknowledged, not referred to and cannot be tracked in the process. That is the principal and egregious problem.

I suggest to you that probably two years of this whole claims process could be removed by a strong commitment to increased resources and efficient removal at that stage.

You can ask me more questions about that, but I wanted to talk about time. It is difficult to hear members of the government talk about their great concern about this added four or five months. There are many areas where they have added time that has simply gone unacknowledged. That is a major issue.

When it was conceived, the Refugee Appeal Division was not only to be an added layer for fairness, which is important, but it also had a secondary role. That role was to accomplish two things. First, it was to assist the Refugee Protection Division, the first level, to make better and more consistent decisions. You can ask me about how that works, if you wish. It relates to this issue of three members as opposed to one member in the Refugee Appeal Division.

I can tell you about the second thing it was intended to do because, although I do not want to disclose cabinet privilege, I was directly engaged with all the debates and policy discussions about how and why the RAD can work. By the way, one area where my colleague is incorrect is that there is no expedited process from an immigration officer. That is within the board. It is a board function; it does not occur outside the board.

j'entends la période entre la date à laquelle la demande est déposée et la date du renvoi. Toutefois, c'est cette date qui importe. Si l'on tient vraiment à décourager les fausses revendications du statut de réfugié qui ne sont manifestement pas fondées, la solution réside dans un traitement rapide.

Le gouvernement canadien n'est pas mieux ni pire que bien d'autres sur ce plan, mais il existe toutes sortes de lacunes dans le processus de revendication du statut de réfugié que le gouvernement ne reconnaît pas. C'est pourquoi je vous ai expliqué les étapes.

Comme vous l'a expliqué un autre témoin, après la décision de la Cour fédérale, l'étape de l'ERAR dure neuf mois. Elle ne vous a pas dit quand commence l'étape de l'ERAR. Je peux vous préciser qu'elle commence au moment où l'agent de l'ERAR envoie un avis, et qu'il peut s'écouler un, deux ou trois ans entre la fin du processus de la Cour fédérale et le moment où cet avis est envoyé. Cette période de neuf mois commence à l'envoi de l'avis. Elle comporte des points morts.

Si vous avez prêté attention au témoignage de la représentante de l'Agence des services frontaliers du Canada, vous vous souvenez que le processus de renvoi dure deux ans et demi. Si l'on soustrait neuf mois d'une période de deux ans et demi, ou 30 mois, il reste 21 mois de temps perdu qui n'est pas reconnu ni enregistré et qui ne peut faire l'objet d'un suivi durant le processus. Voilà le problème principal et flagrant.

J'avance que l'on pourrait probablement éliminer ces deux années du processus de revendication au moyen d'un engagement ferme à accroître les ressources et à améliorer l'efficacité des renvois durant cette étape.

Vous pouvez me poser davantage de questions à ce sujet, mais je voulais parler du délai. C'est avec désarroi que j'entends des membres du gouvernement parler de l'inquiétude majeure que leur cause l'ajout de cette période de quatre ou cinq mois. On a ajouté du temps sur de nombreux plans, mais on n'en tient tout simplement pas compte. C'est un grave problème.

Lorsqu'on a conçu la Section d'appel des réfugiés, c'était non seulement pour ajouter une mesure visant à favoriser l'équité, chose importante en soi, mais aussi pour accomplir une autre tâche. Cette tâche visait deux objectifs. Premièrement, aider la Section de la protection des réfugiés, la première instance, à rendre des décisions de meilleure qualité et plus uniformes. Vous pouvez me demander comment cela fonctionne, si vous le désirez. Cet aspect est lié à la question des tribunaux constitués de trois commissaires plutôt que d'un seul, à la Section d'appel des réfugiés.

Je peux vous parler du deuxième objectif car, quoique je ne veuille divulguer le contenu de documents confidentiels du Cabinet, j'ai participé directement à tous les débats et à toutes les discussions stratégiques qui s'articulaient autour de la façon dont la SAR peut fonctionner et des raisons pour lesquelles elle peut fonctionner. Soit dit en passant, l'un des points sur lequel mon collègue a tort concerne l'absence de processus accéléré propres aux agents d'immigration. Cette mesure est réservée à la Commission. C'est une fonction de la Commission; elle n'existe pas à l'extérieur de la Commission.



At the time of those discussions, the Department of Citizenship and Immigration, the minister and everyone else understood that that mistakes can be made at the first level because it is difficult to make refugee decisions. As a board member, I can make a mistake and so can anyone else, particularly sitting as a single member. The greater problem is where you have weak members who are not fully competent who make far more mistakes.

The issue is that if you are to remove someone, you need a review of that first decision. The reason you need it is not just to be fair. If you want to remove someone with confidence, you want to be sure that you had it right the first time. That was the purpose of the Refugee Appeal Division. It meant you could not, unfortunately, avoid Federal Court. Under common law — I think every lawyer in this room understands this — judicial review can be narrowed, but it cannot be avoided.

With the RAD, the Federal Court judge at the leave stage would have not only the IRB decision, with or without submissions from counsel, but also a second decision; and if the Refugee Appeal Division has done its job, that decision is a clear and concise statement about why the first members had it right. The whole point of having that was that, at that point, you could move negative claims through the process quite carefully and quickly. The court was more confident in making those leave decisions.

The only cases that would go to the Federal Court for full judicial review were ones with complex issues of law or evidence where you really needed court jurisprudence. The same went for the PRRA officers. The notion was that they would only have to be concerned with new risks. They would not have to be concerned about whether or not a case was messy.

I am open for your questions.

**Senator Di Nino:** Welcome to our witnesses. You have opposing views, which is good; it makes us think. I appreciate that.

Mr. Showler, you have made a very impassioned presentation. We respect your knowledge and understanding of this issue. You understand it much more than I do certainly, and probably most of us here.

Why have the last five immigration ministers told us that we should not implement the Refugee Appeal Division provision, at least not at this time? Nobody has said that they will not.

**Mr. Showler:** Actually, some have. Certainly some deputy ministers have. Minister Sgro said that the view is that they want to reform the entire system.

Lors de ces discussions, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, le ministre et tout le reste du monde comprenaient que des erreurs pouvaient se glisser en première instance, car il est difficile de rendre une décision relative au statut de réfugié. À titre de commissaire, je peux faire une erreur, et il en va de même pour tout le monde, surtout si je siège à titre de commissaire unique. Le plus grand problème survient lorsque des commissaires plus ou moins compétents font beaucoup plus d'erreurs.

Le problème est le suivant : si vous voulez renvoyer quelqu'un, la première décision doit faire l'objet d'un contrôle. Cette nécessité n'est pas seulement une question d'équité. Si vous voulez renvoyer quelqu'un en toute confiance, vous avez intérêt à vous assurer que la première décision était la bonne. Voilà l'intérêt de la Section d'appel des réfugiés. Cela voulait dire que, malheureusement, vous ne pouviez pas éviter la Cour fédérale. Sous le régime de la common law — je crois que chaque avocat dans la pièce comprendra —, on peut limiter le contrôle judiciaire, mais on ne peut pas l'éviter.

Avec la SAR, le juge de la Cour fédérale, à l'étape de l'autorisation, disposerait non seulement de la décision de la CISR, assortie ou non des observations du conseil, mais aussi d'une seconde décision; et si la Section d'appel des réfugiés a bien fait son travail, cette décision se résume à une déclaration claire et concise expliquant pourquoi le premier commissaire avait raison. Le bien-fondé de l'établissement de ce mécanisme tient au fait que, dans ces circonstances, les revendications dont l'issue n'était pas favorable pouvaient cheminer assez rapidement dans le processus tout en étant traitées soigneusement. Ainsi, la cour pouvait rendre des décisions éclairées relativement à l'autorisation.

Les seuls cas qui auraient pu se rendre à la Cour fédérale pour faire l'objet d'un contrôle judiciaire complet étaient ceux où entraient en jeu des questions complexes liées au droit ou à la preuve qui nécessitaient vraiment qu'on les examine à la lumière de la jurisprudence. C'était pareil pour les agents de l'ERAR. L'idée, c'est qu'ils auraient seulement à se préoccuper des nouveaux risques. Ils n'avaient pas à s'inquiéter du caractère confus d'un cas.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur Di Nino :** Bienvenue à nos témoins. Vos avis divergent, ce qui est bon; cela nous fait de réfléchir. Merci.

Monsieur Showler, votre exposé était empreint de passion. Nous tenons en estime votre connaissance et votre compréhension de cette question. Vous comprenez beaucoup mieux que moi, sans aucun doute, et, probablement, que la plupart d'entre nous.

Pourquoi les cinq derniers ministres de l'Immigration nous ont-ils conseillés de ne pas mettre en œuvre la disposition relative à la Section d'appel des réfugiés, du moins, pas pour l'instant? Personne n'a affirmé qu'il ne le ferait pas.

**M. Showler :** En fait, certains l'ont dit. Certains sous-ministres l'ont sûrement affirmé. La ministre Sgro a signalé qu'on voulait réformer le système au complet.

If you ask me whether the way the Refugee Appeal Division works now is the best system, the answer is no, it is not. There are better systems. I would welcome that debate and change.

However, what you have to confront now is that we have the worst of both worlds. I think mistakes are being made by single board members that are not being caught by the system. Minister Coderre, the first minister to postpone the implementation of the Refugee Appeal Division, made it clear that the postponement was to be for one year while they addressed the backlog. I was the chair at that time.

My concern is that mistakes are being made within the system. It is costing a lot of time, money and a tremendous amount of misery. It is not just an issue of delay. We have a project right now dealing with sanctuary cases and refused claimants who have been lost in this limbo. A significant number of them have family overseas. Now you are looking at three, four or five years of family separation. Some of them cannot actually go back. At the same time, the family is there. There is tremendous uncertainty.

Sure, if you want to reform the system, that would be great; but nothing has happened. It has now been six years. Those serious reforms to the system are still not on the horizon. While we continue to dither, suffering happens. That is my concern.

I am legitimately trying to be here as a witness to provide you with information. However, I would welcome a very thorough discussion of the system. In that sense, Mr. Gallagher and I may not disagree. I believe in one good decision, a good second decision and then prompt removal. Unfortunately, we do not have that. We have one reasonably good decision. By the way, the Canadian system is the only one in the world that has a quasi-judicial decision at the first level. We have a reasonably good first decision, but after that, we do not have a good means of catching those errors.

The other problem we have is that it dribbles on forever. I would challenge the immigration department to say exactly how long the entire process is. We are talking about years. It is a waste of resources.

**Senator Di Nino:** You still did not answer my question.

**Mr. Showler:** The answer is to ask those ministers.

**Senator Di Nino:** Five of them — three from the Liberals and two from the Conservatives — have said that we do not need this particular provision at this time. Obviously they disagree with what you are saying; I did not ask them that. They are either insensitive or ignorant of the facts.

**Mr. Showler:** I would not say that. They may be insensitive to the difficulties of making refugee decisions, and they may be somewhat unaware. They are at the top of a very large pyramid, and not an easy one to work with. That is why you have heard

Demandez-moi si la façon dont fonctionne actuellement la Section d'appel des réfugiés est la meilleure, et je vous répondrai que non. Il existe de meilleurs systèmes. J'accueillerais bien un débat et un changement à cet égard.

Toutefois, il faut se rendre à l'évidence que nous vivons dans le pire des deux mondes. Je crois que des erreurs sont faites par des commissaires seuls et qu'elles ne sont pas rétablies par le système. Le ministre Coderre, premier à reporter l'établissement de la Section d'appel des réfugiés, a clairement affirmé que le report ne durerait qu'un an, le temps qu'on règle le problème de l'arriéré. J'étais président à l'époque.

Ce qui m'inquiète, c'est que des erreurs sont commises dans le système. Elles coûtent cher en temps et en argent et sont la source d'innombrables souffrances. Ce n'est pas seulement une question de retard. Un projet est actuellement en place pour les cas de refuge dans les lieux de culte et les revendicateurs déboutés qu'on a perdus dans le dédale du système. Beaucoup d'entre eux ont de la famille à l'étranger. Ils font désormais face à trois, quatre ou cinq ans de séparation de leur famille. Certains d'entre eux ne peuvent même pas retourner. En même temps, la famille est là-bas. L'incertitude est accablante.

Bien sûr, si vous voulez réformer le système, ce serait fantastique; mais rien n'est arrivé. Six années se sont écoulées. On ne voit toujours pas poindre à l'horizon ces réformes importantes du système. Pendant que nous continuons d'hésiter, la souffrance persiste. C'est ce qui m'inquiète.

Si je témoigne aujourd'hui, c'est parce que je veux vous donner de l'information. Toutefois, je serais ravi qu'on entreprenne une analyse approfondie du sujet du système. En ce sens, M. Gallagher et moi sommes peut-être d'accord. Mon idéal, c'est une bonne décision, une deuxième bonne décision, puis un renvoi immédiat. Malheureusement, nous ne disposons pas d'un tel système. Une décision d'assez bonne qualité est rendue. Soit dit en passant, le système canadien est le seul au monde à rendre une décision quasi-judiciaire au premier palier. La première décision est d'assez bonne qualité, mais par la suite, nous n'avons aucun moyen de repérer les erreurs.

L'autre problème, c'est qu'il faut attendre la fin des temps avant que les choses aboutissent. Je lance au ministère de l'Immigration le défi de préciser exactement le délai pour tout le processus. Nous parlons d'années. C'est un gaspillage des ressources.

**Le sénateur Di Nino :** Vous n'avez toujours pas répondu à ma question.

**M. Showler :** La réponse, c'est de demander à ces ministres.

**Le sénateur Di Nino :** Cinq ministres — trois libéraux et deux conservateurs — ont dit que nous n'avions pas besoin d'appliquer cette disposition pour l'instant. De toute évidence, ils ne sont pas de votre avis; je ne leur ai pas demandé. Ils sont soit inconscients, soit ignorants des faits.

**M. Showler :** Je ne dirais pas cela. Ils ne sont peut-être pas conscients des difficultés que soulève la prise de décisions relatives au statut de réfugié, et peut-être qu'ils ne se rendent pas tout à fait compte. Ils sont au sommet d'une énorme pyramide, et leur



from Amnesty International — the people who see the results and damage being caused by the lack of an effective review of those first-member decisions.

**Senator Di Nino:** If we pass this bill, do we still need the pre-removal risk assessment?

**Mr. Showler:** If you do the RAD decision promptly and do prompt removal, you would not need it. The original legislation conceived — and it was taken out — that you could promptly remove, within three months, without use of a pre-removal risk assessment. There was that three-month deadline. That makes all the sense in the world to me.

**Mr. Gallagher:** At the same time, we must realize that when that was closed down we received something like 45,000 claims in 2001. The government was concerned it would go to 55,000 claims and higher.

At some point, the question is whether a tribunal setting, an independent board, can manage a high flow rate in the time it takes you to accomplish what other countries do in six months? That is a question Canada has not solved. From the beginning, the IRB has not been able to finish its work within a year. This is 20 years.

**Senator Di Nino:** This is not a debate.

**Mr. Showler:** Other systems do quick decisions up front with various forms of immigration officers; they are administrative-type decisions. However, every one of those countries — Belgium, Holland, Germany and France — have complicated review processes.

You have just heard that 165,000 cases is the case load at the Board of Immigration Appeals in the United States. It used to be 365,000. The fact is they do not have systems that work very well either. They are all struggling with the question of how, once refugees come to the system, to bring it to a conclusion. They have not been successful in that regard.

**Mr. Gallagher:** In the United States they put in a six-month legislative limit and reach it in 90 per cent of the cases. They have something called the LIFO — last-in first-out. In other words, there is a massive backlog, but that has been there and those people are slowly being assimilated, I suppose. Ultimately, the people who arrive are being dealt with very quickly.

If the United States had a system like Canada, would they have 50,000 claims a year? Canada will probably receive about 35,000 claims this year. The United States receives 50,000 claims.

**Mr. Showler:** Two years ago they had 86,000. What Professor Gallagher is not telling you is that that is at the immigration judge level. He is not telling you about all the other phases.

situation n'est pas facile. C'est pourquoi vous avez entendu le témoignage des représentants d'Amnistie internationale — ceux qui observent les résultats et le tort causé par l'absence d'un contrôle efficace des premières décisions rendues par un commissaire.

**Le sénateur Di Nino :** Si nous adoptons ce projet de loi, aurions-nous toujours besoin de l'examen des risques avant renvoi?

**M. Showler :** Si le processus d'appel de la SAR et le renvoi qui en découle sont rapides, vous n'en avez pas besoin. La loi conçue à l'origine — et on a retiré cette disposition — prévoyait la possibilité de renvoyer une personne immédiatement, dans les trois mois, sans recourir à l'examen des risques avant renvoi. Il y avait une échéance de trois mois. C'est la chose la plus raisonnable du monde, selon moi.

**M. Gallagher :** En revanche, il faut savoir que, lorsqu'on a retiré cette disposition, on a dû faire face à environ 45 000 revendications en 2001. Le gouvernement craignait que ce chiffre n'atteigne 55 000 ou plus.

Dans une certaine mesure, la question est de déterminer si un tribunal, un conseil indépendant, peut gérer un flux de demandes élevé et accomplir ce que d'autres pays accomplissent en six mois? Voilà un problème que n'a pas résolu le Canada. Depuis le début, la CISR n'est jamais parvenue à finir son travail en moins d'un an. Cela fait 20 ans.

**Le sénateur Di Nino :** Ce n'est pas le débat.

**M. Showler :** D'autres systèmes rendent des décisions immédiates à l'étape initiale grâce à différents types d'agents d'immigration; les décisions sont d'ordre administratif. Toutefois, chacun de ces pays — la Belgique, la Hollande, l'Allemagne et la France — effectue un processus d'examen complexe.

Vous venez d'apprendre qu'aux États-Unis, la charge de travail de la commission des appels en matière d'immigration s'élève à 165 000 cas. Ce chiffre atteignait autrefois 365 000. En fait, le système américain ne fonctionne pas très bien non plus. Le gouvernement a du mal à déterminer comment, une fois que les réfugiés sont admis dans le système, mener le processus à terme. Ils n'ont pas réussi à ce chapitre.

**M. Gallagher :** Aux États-Unis, la loi prescrit une limite de six mois, et elle est atteinte dans 90 p. 100 des cas. On a établi la méthode du dernier entré, premier sorti. En d'autres mots, l'arriéré est énorme, mais ce problème existe depuis longtemps, et ces personnes sont intégrées peu à peu, j'imagine. Au bout du compte, les demandes des personnes qui arrivent sont traitées très rapidement.

Si le système des États-Unis était le même que celui du Canada, recevraient-ils 50 000 demandes par année? Cette année, le Canada devrait recevoir environ 35 000 demandes; les États-Unis, 50 000.

**M. Showler :** Il y a deux ans, ils en ont reçu 86 000. Ce que M. Gallagher ne vous dit pas, c'est que cela se limite au niveau des juges à l'immigration. Il ne vous parle pas de toutes les autres étapes.

I come back to you and challenge any policy-maker. The real question is when do they claim and, for negative decisions, when are they removed. The United States has a terrible record in that regard. They have not been successful. They have two levels of review after that, plus Federal Court.

You can trust me on this: there is not a developed country in the world that is doing a good job of it right now.

**Senator Di Nino:** I thought "You can trust me" is only for politicians.

RAD is an appeal process. Section 73 of the legislation, which has not been proclaimed, would give the minister the right to appeal as well. Do you think the minister should proclaim that section if RAD is approved?

**Mr. Showler:** Yes. Mr. Graham said it could be implemented at the same time. There is nothing preventing the government from doing that.

I think it is very valuable. On certain decisions the minister does want to challenge these cases. Remember I mentioned the three-member panel? One thing to clarify, in terms of refugee appeal, is that it is a section of the Immigration and Refugee Board. It is not an administrative process; it is quasi-judicial. The members will be appointed by cabinet. It is a paper-review process, but there will be arguments in front of the members. It being a paper review does not mean that a lawyer cannot come in and make arguments on behalf of his or her client. That will occur. What will not occur is new evidence. That was put in place because — Mr. Matas was correct — the concern was time.

If new evidence could be presented, the concern was you would completely repeat the first-level process and you would be looking at another 14 months. That was unacceptable.

What the Refugee Appeal Division can do, particularly if there is an appeal by the minister, is appoint a three-member panel instead of one member. Not two members: it has to be one member or three. With the three-member panel they are far more formalistic; they do a thorough decision, and that decision is binding on the Immigration and Refugee Board. It is a means for the minister to clarify issues around some of these countries so there is binding jurisprudence. It is something we do not get from the Federal Court, and eventually it speeds up the process and improves the quality of decisions.

**The Chair:** Just to follow up for clarity, you say lawyers could appear to argue their case. We heard from previous witnesses who said they would be sitting somewhere and reviewing the paper flow.

**Mr. Showler:** That is because they did not understand the process. I am sorry.

**The Chair:** The Refugee Appeal Division has not been set up, so we are not sure what the rules will be. Presumably they will have their internal rules.

Je mets tous les décideurs au défi. La vraie question consiste à savoir quand les demandes sont présentées et, en cas de refus, quand les demandeurs déboutés sont expulsés. Le bilan des États-Unis à cet égard est atroce. Ils n'y parviennent pas. Après les juges de l'immigration, il y a deux autres niveaux d'examen, plus la Cour fédérale.

Vous pouvez me croire : aucun pays développé ne fait du bon travail à ce sujet à l'heure actuelle.

**Le sénateur Di Nino :** Je croyais que l'expression « vous pouvez me croire » était réservée aux politiciens.

La SAR constitue un processus d'appel. L'article 73 de la loi, qui n'est pas entré en vigueur, donnerait le droit d'appel au ministre aussi. Croyez-vous que le ministre devrait faire entrer cette disposition en vigueur si la SAR était approuvée?

**M. Showler :** Oui. M. Graham a dit qu'elle pouvait entrer en vigueur au même moment. Rien n'empêche le gouvernement de le faire.

Je crois que c'est très utile. Il peut arriver que le ministre souhaite porter certaines décisions en appel. J'ai mentionné plus tôt le tribunal de trois commissaires. Je dois préciser, en ce qui concerne l'appel par les réfugiés, qu'il s'agit d'une section de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ce n'est pas un processus administratif, mais bien un processus quasi judiciaire. Les membres seront nommés par le Cabinet. Les commissaires seront chargés d'étudier des documents, mais ils entendront aussi des plaidoyers. Ce n'est pas parce que le processus consistera essentiellement à examiner des documents que les avocats ne pourront pas venir défendre les intérêts de leurs clients devant les commissaires. Cela se produira. Par contre, aucune nouvelle preuve ne pourra être présentée, parce que, comme l'a dit M. Matas, il faut tenir compte du facteur temps.

S'il était possible de présenter de nouvelles preuves, il faudrait répéter tout le processus et les demandes seraient mises en attente pendant 14 autres mois. Cela a été jugé inacceptable.

Ce que la Section d'appel des réfugiés peut faire, surtout si le ministre porte une décision en appel, c'est nommer un tribunal de trois commissaires au lieu d'un seul. Pas deux : c'est un commissaire ou trois. Un tribunal de trois commissaires fait les choses de façon beaucoup plus formelle; leurs décisions sont exhaustives et exécutoires pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cela permet au ministre de clarifier la situation de certains pays et d'établir une jurisprudence exécutoire. La Cour fédérale n'offre pas cela. En fin de compte, cela accélère le processus et améliore la qualité des décisions.

**La présidente :** Juste pour préciser, vous avez dit que les avocats pouvaient comparaître pour défendre leur cause. D'autres témoins nous ont dit qu'ils ne feraient qu'examiner des documents.

**M. Showler :** C'est parce qu'ils n'ont pas compris le processus. Je suis désolé.

**La présidente :** Comme la Section d'appel des réfugiés n'a pas été mise sur pied, nous ne savons pas exactement quelles seront les règles. On peut présumer qu'elle aura ses règles internes.



**Mr. Showler:** The rules have been drafted. The entire implementation process went to April, and it was at the last minute the minister decided there would be a postponement. The RAD was intended to be a full division of the board.

**The Chair:** Somewhere there may be some drafted rules. I am saying they are not in the act. We do not know whether they will be there.

A simple reading of section 110 leads you to believe that the appeal division would review the record and may accept written submissions. It does not talk about appearances. Is your interpretation that they could make representations in person?

**Mr. Showler:** Yes. Another section of the act applies to all of the four divisions of the Immigration and Refugee Board. That is where you will find the provision that there is an authority to hold hearings. Unfortunately, the way the Immigration and Refugee Protection Act is drafted, there is no provision that says, "Here is how the Refugee Appeal Division works," but there is a common provision.

**The Chair:** That would lead me to believe that people would want to appear before that person to put their persuasive arguments. The implication would be that there would be representations because that would be the best way of making one's point.

**Mr. Showler:** Yes, but not witnesses.

**The Chair:** The lawyers would be there.

**Mr. Showler:** Yes.

**The Chair:** I think of courts of appeal and sentencing provisions.

**Senator Dallaire:** Mr. Gallagher, you certainly come across as a pragmatic person in regards to the impact of a process on resource allocation and also vulnerability of the system. I think your comments regarding policy disconnects are most appropriate.

In your review, did you get a feel for what impact the introduction of the RAD might have in terms of costs, delays, process and also costs due to the fact that more people will be held in the system longer? Were you able to get a gut feeling about that with all the other data you have on the process?

**Mr. Gallagher:** In my opinion, if you were to follow and put up a good system, you would have to have an appeal on the substance. Look at what the Common European Asylum System is putting together — what the Europeans are developing as a harmonized system. It includes a first instance, an appeal on the substance, a judicial review; it is all there. I think we have to move to that as a full reform.

My problem with the RAD is that you are throwing it into a system that is already disorganized, has all kinds of end runs, is incredibly complex and can be played. Ultimately, my problem is not with the need for an appeal on the substance. My problem

**M. Showler :** Une ébauche des règles a été rédigée. Le processus de mise en œuvre devait se dérouler jusqu'en avril, mais à la dernière minute, le ministre a décidé de remettre le tout à plus tard. La Section d'appel des réfugiés devait être une section de la Commission.

**La présidente :** Il se peut qu'une ébauche des règles existe quelque part, mais elles ne font pas partie du projet de loi. Nous ne savons pas en quoi elles consisteront.

En lisant l'article 110, on comprend que la section d'appel examinerait les dossiers et pourrait accepter des demandes écrites. Aucune mention n'est faite des comparutions. Vous comprenez donc que les avocats pourraient présenter des requêtes en personne?

**M. Showler :** Oui. Un autre article de la loi s'applique aux quatre sections de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. C'est dans cet article que se trouve le pouvoir de tenir des audiences. Malheureusement, la Loi sur l'immigration et le statut de réfugié ne contient aucune disposition qui explique clairement comment fonctionne la Section d'appel des réfugiés, mais il y a une disposition commune.

**La présidente :** Cela me porte à croire que les gens souhaiteraient comparaître devant les commissaires pour faire valoir leurs arguments. Il y aurait donc des comparutions, puisque c'est la meilleure façon de présenter son argumentation.

**M. Showler :** Oui, mais pas de témoins.

**La présidente :** Les avocats seraient présents.

**M. Showler :** Oui.

**La présidente :** Cela me fait penser aux cours d'appel et aux dispositions touchant la détermination de la peine.

**Le sénateur Dallaire :** Monsieur Gallagher, vous me semblez être une personne très pragmatique en ce qui a trait à l'incidence d'un processus d'attribution des ressources et à la vulnérabilité du système. À mon avis, vos commentaires sur les politiques contradictoires sont des plus appropriés.

Dans le cadre de votre étude, avez-vous eu une idée de l'impact de la mise en œuvre de la SAR sur le plan des coûts, des délais, du processus et des frais causés par le passage plus long des gens dans le système? Avez-vous un pressentiment à propos de cela compte tenu des autres données dont vous disposez?

**M. Gallagher :** À mon avis, tout bon système doit comprendre une procédure d'appel. On n'a qu'à regarder le Système européen commun d'asile, le système harmonisé que les européens sont en train d'établir. Ce système comprend une première instance, une procédure d'appel, un examen judiciaire; tout y est. Je crois que c'est le modèle que nous devons adopter.

Le problème avec la SAR, c'est qu'elle va s'insérer dans un système qui est mal organisé, qui permet toutes sortes de manœuvres de contournement, qui est extrêmement complexe et dont on peut abuser. En fin de compte, ce n'est pas l'importance

is throwing the RAD into the existing system. If you are to have a RAD — and I think an appeal on the substance is needed — you have to start on a clean page.

Regards costs of the RAD, when you add five months to the existing system, you are automatically way beyond what any country does in terms of refugee protection. The U.K. has a target of 60 per cent of cases completed, first instance in appeal in six months. That is the contemporary situation. They are targeting their new system in 2009 to grant or remove 75 per cent of the case load within six months.

You have to have time targets. Otherwise, you will get people seeking a migratory opening. You are presenting a migratory opportunity, especially on the screen side. Canada does not have a manifestly unfounded policy, nor a safe country of origin, nor an effective safe third country policy. It really is an open system for the type of people who want to migrate, a mixed flow who want to set up a new life in Canada.

**Senator Dallaire:** I want to set this in circumstances. It is interesting that this was passed in 2001 when we had 9/11 and so on. Also, the international scenario is far more complex and ambiguous, with imploding nations. There is more of a demand out there for being able to emigrate to or be a refugee in a stable, liberal democracy. There is an increased demand, but at the same time a massive amount of money has been invested in security to prevent people from illegally entering, at least.

I come back to your argument again about the cost and pragmatism. It has been seven years now. Who knows how long it took to bring it to law. I do not have that data. Beforehand, the requirement was stated, I believe, in 1985.

**Mr. Gallagher:** There was a whole process of decision making, including numbers, a review and a white paper.

**Senator Dallaire:** We have 20-odd years of manoeuvring. We had that law in 2001, and 8 years later, we do not see a massive reform coming down the road. We see a change coming but not a massive reform.

I agree with the resource base, but we still have human beings who are not necessarily receiving the full, possible opportunity of being reviewed that the RAD would provide.

Is there not a disconnect between the human responsibility of fairness and the cost? Without seeing a major reform coming down the road, would it not be responsible and consistent to try to make a process as fair as possible by trying to introduce this?

**Mr. Gallagher:** There is a fair process on one side that requires a complete rewrite. Then there is the short-term desire to add an appeal on the substance. That, to my mind, throws another wrench into the system.

The system is so slow, and so few people are removed at the end of the day, relatively speaking, that you are not likely removing people who would face persecution. At the moment, the

d'une procédure d'appel qui pose problème, c'est plutôt l'intégration de la SAR au système actuel. Si on veut mettre en place la SAR — et je crois qu'il nous faut une procédure d'appel —, alors il faut repartir à neuf.

En ce qui a trait aux coûts de la SAR, prolonger le processus de cinq mois nous placerait bien au-delà de tout ce que les autres pays font en matière de protection des réfugiés. Au Royaume-Uni, l'objectif est de mener à bien en six mois 60 p. 100 des cas d'appel en première instance. C'est la situation actuelle. L'objectif de leur nouveau système est de régler 75 p. 100 des cas en six mois.

Il faut fixer des objectifs temporels. Sinon, des gens vont chercher une ouverture. Le système offre des ouvertures, surtout sur le plan de la sélection. Le Canada n'a pas de politique efficace sur les revendications manifestement non fondées, ni sur les pays d'origine sûrs, ni sur les tiers pays sûrs. Le système est ouvert à tous ceux qui veulent venir au Canada pour y commencer une nouvelle vie.

**Le sénateur Dallaire :** J'aimerais placer les choses dans leur contexte. Il est intéressant de noter que cette loi a été édictée en 2001, l'année des événements du 11 septembre. La situation internationale est beaucoup plus complexe et ambiguë, compte tenu de la désintégration de certains pays. Il y a beaucoup plus d'émigrants éventuels qui veulent trouver refuge dans un pays stable, libéral et démocratique. La demande est plus forte, mais des sommes considérables ont été investies dans le renforcement de la sécurité afin d'empêcher les gens d'entrer illégalement au pays.

Je reviens à ce que vous avez dit à propos des coûts et du pragmatisme. Sept ans ont passé. Qui sait combien de temps il a fallu pour échauffer le projet de loi initial. Je ne sais pas. Je crois que la demande avait été faite en 1985.

**M. Gallagher :** Il y a tout un processus décisionnel qui comprend des analyses des données, un examen et un livre blanc.

**Le sénateur Dallaire :** Cela fait donc plus de 20 ans de tractations. La loi date de 2001, et huit ans plus tard, il n'y a pas de réforme majeure à l'horizon. On veut faire des changements, mais pas de réforme majeure.

Je veux bien qu'on parle de l'assise financière, mais il y a tout de même des êtres humains qui auraient besoin des services que la SAR offrirait.

N'y a-t-il pas une absence de lien entre la responsabilité humaine en matière d'équité et les coûts? Comme aucune réforme majeure n'est annoncée, ne serait-il pas responsable et utile de rendre le processus aussi équitable que possible?

**M. Gallagher :** D'une part, le processus équitable doit être complètement repensé. D'autre part, on souhaite établir à court terme une procédure d'appel. À mon avis, cela ajoute un grain de sable dans l'engrenage.

Le système est tellement lent et si peu de gens sont expulsés, en termes relatifs, qu'il y a peu de risques que des gens qui s'exposent à des persécutions soient expulsés. À l'heure actuelle, ce sont les



largest influx of immigrants is Mexicans; 7,000 Mexicans made asylum applications last year. They are followed by Haitians, Colombians and Americans.

The Canadian system has embarkation controls such that the type of people who arrive in the United Kingdom, for example Afghanis, Iranians, Zimbabweans, Chinese, Iraqis, do not make it to Canada anymore. Essentially, the Canadian system has set up barriers to the movement of public. If you can arrive, often it is because you are not coming from areas of persecution.

In a sense, until we can re-establish our system to make it fair and just from front to back, it is a system that can be played. That is my concern. People who come from countries where persecution is prevalent are most likely expedited anyway.

**Senator Dallaire:** I agree that on the one side you want the reform and on the other side you do not want to add a problem. In the middle of all of that, you still have human beings caught up in a process. Half a loaf is better than no loaf, so to speak.

Again, it would weigh in the positive sense to introduce the RAD until we have politicians who have the guts to really reform the outfit and bring it forward.

However, I come to the argument about process versus efficiency. The Canadian Human Rights Commission had a terrible reputation for backlogged processes, and it brought in significant internal changes that were able to get rid of that backlog. It is now efficient.

Do you not think that, although we are introducing this, there could be significant internal reforms to be done within that department that have not been initiated because they too are waiting for the big change?

**Mr. Gallagher:** It is possible. In the past when there was a big enough backlog, they had a backlog clearance exercise. Back in the 1980s, almost 120,000 people were given permanent resident status on reduced criteria. If they are in the country this long — say four or five years — it is very difficult to remove people.

In a sense, you are not talking about removals of people who would go back to persecution. I do not think you will see that at all. What you will see is more confusion. There will be requests for amnesty and more court cases. Ultimately, the whole process will become more disjointed and more confused.

**Senator Dallaire:** I will leave it at that on the first round.

**Senator Poy:** Mr. Showler, you were a board member, and you were there listening to refugee claims, both as a single member and as part of two-member panels. What happened when there was total disagreement in a two-member panel?

**Mr. Showler:** If there was total disagreement, it would be a dissenting decision. Both members would be required to give the reasons for why they supported either the positive or negative. However, the refugee claim was accepted because it was in the

Mexicains qui présentent le plus de demandes : 7 000 Mexicains ont demandé le statut de réfugié l'an dernier, suivis par les Haïtiens, les Colombiens et les Américains.

Le système canadien prévoit des mesures de contrôle des embarquements qui font en sorte que les gens qui arrivent au Royaume-Uni — les Afghans, les Iraniens, les Zimbabwéens, les Chinois, les Irakiens, par exemple — ne se rendent plus jusqu'au Canada. Essentiellement, le Canada a posé des barrières pour restreindre les déplacements. Habituellement, les immigrants qui réussissent à venir au Canada ne proviennent pas de régions où ils peuvent être persécutés.

En quelque sorte, tant que nous n'aurons pas amélioré notre système pour le rendre plus équitable d'un bout à l'autre, des gens pourront en abuser. C'est ce qui me préoccupe. De toute façon, les demandes des gens qui viennent de pays où ils peuvent être persécutés sont bien souvent traitées en priorité.

**Le sénateur Dallaire :** Je conviens qu'une réforme est souhaitable, mais qu'il ne faut pas ajouter un problème. Et parmi tout cela, des êtres humains sont coincés dans un processus. Faute de grives on mange des merles, en quelque sorte.

Je le répète, il serait préférable de mettre tout de suite en œuvre la SAR en attendant que les politiciens aient le courage de procéder à une véritable réforme complète.

Cela dit, j'aimerais parler de l'efficacité du processus. Le bilan de la Commission canadienne des droits de la personne était atroce en ce qui concerne l'arriéré, mais la commission a procédé à d'importants changements internes afin d'éliminer l'arriéré. Aujourd'hui, le processus est efficace.

Croyez-vous qu'il serait souhaitable, même si la SAR entrait en vigueur, de procéder à une réforme interne du ministère, ce qui n'a pas été fait parce qu'eux aussi attendent le grand changement?

**M. Gallagher :** C'est possible. Par le passé, lorsque l'arriéré devenait trop important, il y avait un processus d'élimination de l'arriéré. Dans les années 1980, près de 120 000 personnes ont obtenu le statut de résident permanent en vertu de critères assouplis. Il est très difficile d'expulser des gens qui se trouvent au pays depuis quatre ou cinq ans.

En fait, il n'est pas question d'expulser des gens qui pourraient être persécutés dans leur pays d'origine. Je ne crois pas que cela se produira. Par contre, il y aura davantage de confusion. Il y aura des demandes d'amnistie et plus de poursuites devant les tribunaux. En fin de compte, le système deviendra encore plus incohérent.

**Le sénateur Dallaire :** Je m'en tiens là pour l'instant.

**Le sénateur Poy :** Monsieur Showler, vous avez fait partie de la commission et vous avez entendu des revendications de statut de réfugié seul ou avec un autre commissaire. Que se passait-il lorsqu'il y avait un désaccord total entre les deux commissaires?

**M. Showler :** En cas de désaccord total, il y avait une décision dissidente. Les deux commissaires devaient présenter les raisons pour lesquelles ils acceptaient ou rejetaient la revendication. Toutefois, la revendication était acceptée parce que, à l'époque,

immigration act at the time that where there was a split decision, the positive decision prevailed. As I explained earlier, that is why in most instances members would not dissent unless they had a very serious issue on principle.

**Senator Poy:** In 2001, you were involved with the drafting of the legislation.

**Mr. Showler:** That is correct.

**Senator Poy:** Did you suggest a better RAD than what is in the legislation that we are trying to have implemented? It is the same document that will be reviewed instead of having a better appeals system.

**Mr. Showler:** It is correct this was a substantive review. I suggested something considerably more than that. However, at the time, some people did not want any kind of Refugee Appeal Division at all. The same kinds of arguments you have been hearing in regard to this bill were being raised then.

The Refugee Appeal Division was a compromise and the compromise was built around time. That was the issue. The concern was that the average time for refugee claims was 14 months at the Immigration and Refugee Board. Then you have the subsequent process that occurs as well. The government was quite clear that they did not want to repeat and add on another 14 months.

**Senator Poy:** With respect to the PRRA, you said it would take approximately two years for removal of failed refugee claims.

**Mr. Showler:** No, that was another witness, Ms. Kramer, who came before you two weeks ago. I read the proceedings and she made reference to two and a half years for the removal process. That was her language. I do not have access to that information.

**Senator Poy:** If RAD were implemented, we have been hearing that it will add approximately five months to the hearing. If that were the case and we got rid of PRRA, then it would actually take less time. Is that correct?

**Mr. Showler:** It would. You cannot avoid the application for leave process to Federal Court. However, as I said, if the RAD does its job — and that means that you actually have a RAD that is functioning correctly, with competent members who can write a decision of four or five pages stating why the board was correct in the first place — in my view, having been involved with the Federal Court quite a bit on these issues, many judges would be far more comfortable denying the leave application. The leave application takes only 45 days. Theoretically, within two months after RAD they could pass the Federal Court stage and the leave stage. At that point, there is nothing preventing removal. I encourage the federal government to do it as soon as possible.

la Loi sur l'immigration disposait que, en cas de dissidence, la décision favorable l'emportait. Voilà pourquoi, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, il n'y avait pas de dissidence dans la plupart des cas, à moins qu'une question de principe très grave ne soit en cause.

**Le sénateur Poy :** En 2001, vous avez participé à la rédaction de la loi.

**M. Showler :** C'est exact.

**Le sénateur Poy :** Avez-vous proposé une Section d'appel des réfugiés meilleure que celle qui est prévue dans la loi et que nous essayons de faire mettre en place? On examinera le même document au lieu d'avoir un meilleur système d'appel.

**M. Showler :** Il est exact que cette révision a été majeure. J'ai proposé un dispositif beaucoup plus étoffé. À l'époque, toutefois, certains ne voulaient avoir aucune Section d'appel des réfugiés. On invoquait des arguments semblables à ceux que vous entendez au sujet du projet de loi à l'étude.

La Section d'appel des réfugiés est l'aboutissement d'un compromis, et ce compromis reposait sur le temps nécessaire pour régler les revendications. C'était le problème. On déplorait qu'il faille en moyenne 14 mois pour régler les revendications à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y avait un autre processus qui s'appliquait ensuite. Le gouvernement a dit clairement qu'il ne voulait pas reproduire ce problème et ajouter 14 autres mois.

**Le sénateur Poy :** En ce qui concerne l'évaluation des risques avant le renvoi, ou ERAR, vous avez dit qu'il faut environ deux ans pour expulser les demandeurs dont la revendication a été rejetée.

**M. Showler :** Non, c'est un autre témoin qui l'a dit, Mme Kamrer, lorsqu'elle a comparu devant le comité il y a deux semaines. J'ai lu les délibérations, et elle a dit qu'il fallait deux ans et demi pour faire un renvoi. Ce sont les termes qu'elle a employés. C'est une information à laquelle je n'ai pas accès.

**Le sénateur Poy :** On a dit que cinq mois seraient ajoutés à l'étude des revendications si la Section d'appel des réfugiés était mise en place. Si tel est le cas, et si nous éliminons l'ERAR, il faudra moins de temps, n'est-ce pas?

**M. Showler :** C'est un fait. On ne peut éviter la requête en autorisation à présenter à la Cour fédérale. Par contre, comme je l'ai dit, si la Section d'appel des réfugiés fait son travail — c'est-à-dire si cette section est en place et fonctionne correctement, avec des commissaires compétents qui peuvent rédiger une décision de quatre ou cinq pages expliquant pourquoi la commission avait raison au départ —, il me semble, puisque j'ai eu affaire assez souvent à la Cour fédérale pour ces questions, que bien des juges hésiteraient moins à refuser la requête en autorisation. Cette requête ne demande que 45 jours. En théorie, on pourrait franchir les étapes de la Cour fédérale et de la requête en moins de deux mois suivant la décision de la Section d'appel. À ce moment-là, plus rien n'empêcherait le renvoi. J'exhorte le gouvernement fédéral à mettre la Section d'appel en place le plus tôt possible.



**Senator Poy:** You also mentioned with respect to the RAD that it is either one member or three members sitting in judgment. When would the decision be made about the number of members?

**Mr. Showler:** The deputy chairperson would be the chairperson of the Refugee Appeal Division. He or she would have the authority to select certain cases, usually where there would be jurisprudential value. You would hear the same case again and again and you would try to frame case law jurisprudence that would be binding on the first level. That was the intent.

**Senator Poy:** From your presentation and your remarks, Mr. Gallagher, would you consider the legislation from 2001 to be inadequate?

**Mr. Gallagher:** It is inadequate because it did not bring forward the recommendations of the report that was given to the minister that argued for the movement towards public servants doing the first instance of determination. That would have sped the whole process up.

If that were the case, then you could have an appeal on the substance by an independent board and then it could go quickly and you would not need a PRRA. When you have your first instances done in a tribunal setting, it is a difficult process to organize. It takes a long time. Canada has not been able to do that in under a year. As a result, if you are taking a year to do your first instance of determination in a tribunal setting by an independent group, by the time you get to your appeal stage, you are already a year and a half into it.

A witness before the Standing Committee on Citizenship and Immigration put the time at five months. Add five months to that. If the leave to the Federal Court is another month, you are six months out. Basically, that will require a PRRA. The PRRA deals with new circumstances and the changing time. If it is six months, then you can make a case for a PRRA.

With the American system, you have your first instance by a public official. If the public official cannot reach a decision, then it is forwarded to an immigration judge. The immigration judge holds the hearing on asylum in the context of a removal hearing. If that individual cannot make the case, then that person is essentially ready for removal. The person can appeal today to the Board of Immigration Appeal in that state, but the number I have is six months. Once that is done, it is done. You can appeal it to the court, but there is no legal aid in the United States. Essentially, there is a resource question. Are you willing to pursue it? Most Americans become undocumented.

**Mr. Showler:** The Immigration and Refugee Board has repeatedly said that it is capable of making decisions in six months. The current chair has said the same thing. The extra time between six months and 14 months is because of the backlog within the board itself. It is inventory that is sitting there. The board was down to 17,000 two years ago. If they have an inventory of 17,000, it can make decisions on average of six months; for urgent cases, they can do it in three. There is a capacity to do that.

**Le sénateur Poy :** Vous avez dit également, à propos de la Section d'appel, que le jugement était rendu par un ou trois commissaires. Quand prend-on la décision sur le nombre de commissaires?

**M. Showler :** Le vice-président présiderait la Section d'appel. Il aurait le pouvoir de choisir certaines causes, d'habitude celles qui peuvent avoir valeur de jurisprudence. On entendrait le même genre de cause à répétition et on essaierait d'établir une jurisprudence qui lierait la première instance. C'était le but visé.

**Le sénateur Poy :** D'après votre exposé et vos observations, monsieur Gallagher, considérez-vous que la loi de 2001 laisse à désirer?

**M. Gallagher :** Oui, parce qu'elle n'a pas donné suite aux recommandations du rapport remis au ministre voulant que la première étape de la détermination soit confiée à des fonctionnaires, ce qui aurait beaucoup accéléré le processus.

Si tel était le cas, on pourrait avoir un appel qui porte sur le fond et qui serait entendu par une section indépendante. La démarche serait rapide, et on n'aurait pas besoin d'ERAR. Lorsque la première étape se déroule devant un tribunal, le processus est long à organiser. Il faut beaucoup de temps. Le Canada n'a pas pu le faire en moins d'un an. Par conséquent, s'il faut un an pour la première instance dans un cadre judiciaire, avec un groupe indépendant, le processus a déjà pris un an avant qu'on n'en arrive au stade de l'appel.

Au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, un témoin a évalué le temps nécessaire à cinq mois. Il faut donc ajouter cinq mois. Si la requête en autorisation à la Cour fédérale exige encore un mois, on en est rendu à six mois. Généralement, il faudra une ERAR. Cette évaluation porte sur les nouvelles circonstances qui ont pu se concrétiser avec le temps. Lorsque six mois ont passé, on peut soutenir qu'une ERAR s'impose.

Dans le régime américain, la première étape est confiée à un fonctionnaire. S'il est incapable de rendre une décision, l'affaire est confiée à un juge de l'immigration. Celui-ci tient l'audience sur le droit d'asile dans le contexte d'une audience sur le renvoi. Si la personne en cause n'arrive pas à établir le bien-fondé de sa demande, elle peut être renvoyée, essentiellement. Elle peut faire appel à la commission d'appel de l'immigration de l'État, mais le chiffre que j'ai en main est de six mois. Cela fait, tout est terminé. On peut interjeter appel auprès des tribunaux, mais il n'existe pas d'aide juridique aux États-Unis. C'est en somme une question de ressources. Est-ce qu'on veut vraiment poursuivre? La plupart deviennent des sans-papiers.

**M. Showler :** La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a dit à maintes reprises qu'elle pouvait rendre des décisions en six mois. Le président actuel ne dit pas autre chose. Le reste de la période, entre six et 14 mois, est attribuable à l'arriéré de la commission même. C'est à cause du nombre de causes en attente. Ce nombre a été ramené à 17 000 il y a deux ans. S'il y a un arriéré de 17 000 causes, elle peut rendre les décisions en six mois en moyenne; dans les cas urgents, elle peut le faire en trois mois. Elle a la capacité voulue.

**Mr. Gallagher:** In 20 years, I do not believe the board has ever accomplished that.

**Mr. Showler:** The board was only created in 1989.

**Senator Lovelace Nicholas:** My question requires a simple yes or no answer. Does a refugee ever need a lawyer to plead his case? If so, is one appointed for him or must he obtain his own?

**Mr. Showler:** Yes and no. In my view, the answer — and this is very controversial — is that in many instances the refugee does need a lawyer. It is a refugee definition and a legal definition. It is technical. The evidentiary problems are significant. Some provinces provide legal aid; some do not. It is not simply about a bad or inaccurate decision made by the board. Sometimes, it is the fault of counsel.

Of course, consultants can appear before the board. On the part of some counsel, both lawyers and consultants, their role has been reprehensible. Remember that all the evidence is somewhere else in another country. Senator Dallaire understands this very well. All of the events happened somewhere back in a certain region and you must figure out whether or not the testimony is correct. The decision takes place here. Sometimes, a lawyer is critical to the role.

**The Chair:** I have quick questions for both professors, the first one to Mr. Showler. In your paper, you seem to talk about the occasional error in judgment, which is human. However, you say that more frequently there are chronic errors by persons who lack questioning or reasoning skills and have unexamined biases.

I think we would address that problem not by getting an appeal board but by ensuring that we have properly trained people. We do not remove judges and cause an appeal maybe on unexamined bias or that they lacked whatever skills. You do not use an appeal system to correct the unprofessionalism or the lack of qualifications of members. Would you not do that by creating an appointment system that is valuable? It seems to me you want trained experts. You said it was quasi-judicial. I am curious. Are you going to an appeal board because you have incompetence? I am lost.

**Mr. Showler:** There is much to say. As the chair, I had vigorous discussions with the government over the reappointment of some members that, in the view of the board, were inadequate. They were reappointed in any event. Remember that you do not have to be a lawyer to be appointed to the board. About 35 per cent are lawyers. Sometimes some of the weaker members on occasion are lawyers, but usually it is the opposite situation. That is the appointment system in place. It is hard to challenge, as any experienced politician knows and understands. The board has excellent training, but some people do not do the job well.

**M. Gallagher :** Je ne crois pas que, en 20 ans, la commission n'y soit jamais arrivée.

**M. Showler :** La commission n'a été créée qu'en 1989.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Ma question appelle une simple réponse par oui ou par non. Un réfugié a-t-il jamais besoin d'un avocat pour plaider sa cause? Dans l'affirmative, en nomme-t-on un pour lui ou doit-il s'en trouver un lui-même?

**M. Showler :** Oui et non. À mon avis, la réponse est que, dans bien des cas, le réfugié a besoin d'un avocat, mais la question est chaudement discutée. Il y a une définition de la notion de réfugié, une définition arrêtée par la loi. C'est juridique. Les problèmes de preuve ne sont pas à négliger. Certaines provinces accordent une aide juridique et d'autres non. Ce n'est pas simplement une question de mauvaise décision ou de décision inexacte par la commission. C'est parfois la faute de l'avocat.

Bien entendu, des consultants peuvent comparaître devant la commission. Le rôle de certains avocats — aussi bien des consultants que des avocats — a été répréhensible. Il ne faut pas oublier que tous les éléments de preuve se trouvent ailleurs, dans un autre pays. Le sénateur Dallaire le comprend fort bien. Tous les faits se sont déroulés ailleurs, dans une certaine région, et il faut essayer de juger de l'exactitude du témoignage. L'audience a lieu ici. Parfois, l'avocat a un rôle indispensable.

**La présidente :** J'ai des questions rapides à poser aux deux professeurs. La première s'adresse à M. Showler. Dans votre mémoire, vous semblez parler d'erreurs de jugement occasionnelles, ce qui est humain. Toutefois, vous dites que, plus fréquemment, il y a des erreurs chroniques commises par des personnes qui n'ont pas toutes les compétences voulues pour mener les interrogatoires et raisonner ou qui ont des préjugés qui n'ont pas été remis en cause.

La façon de régler ce problème n'est pas d'implanter une section d'appel, mais de veiller à ce que les gens en place soient bien formés. Nous ne destituons pas des juges et ne provoquons pas un appel peut-être seulement à cause de préjugés qui n'ont pas été remis en cause ou de compétences insuffisantes. Le système d'appel ne doit pas servir à pallier le manque de professionnalisme des commissaires. La solution ne serait-elle pas de mettre en place un système de nomination valable? Il me semble que vous devez vouloir des experts qui ont la formation voulue. Il s'agit d'un travail quasi judiciaire. Je suis curieuse. Voulez-vous une section d'appel pour régler un problème d'incompétence? Je m'y perds.

**M. Showler :** Il y a beaucoup à dire. Comme président, j'ai eu des discussions énergiques avec le gouvernement au sujet de la reconduction du mandat de certains commissaires qui, de l'avis de la commission, ne faisaient pas l'affaire. Ils ont été nommés de nouveau, de toute façon. N'oubliez pas qu'on n'a pas à être avocat pour être nommé à la commission. Environ 35 p. 100 des commissaires sont des avocats. Il arrive que certains des éléments les plus faibles soient des avocats, mais c'est le plus souvent des gens qui ne le sont pas. C'est le système de nomination qui est en place. Il est difficile de le contester, comme tout homme ou femme politique d'expérience le sait et le comprend. La commission dispense une excellente formation, mais certains commissaires ne font pas très bien le travail.



I said in my paper that one of the ways the board buffered the damage those members could do was to pair them with strong members, and all the benefit of that buffering has been lost.

There has been consistent improvement in the appointment process. When I was first a member, it was horrendous. Outrageously inappropriate appointments do not happen anymore. Everyone has to go through a merit-based assessment. There has been improvement, but there are still weak members on the board. I regret to say that, because most members are hard working and competent, and I do not like to stigmatize them because of a few members.

**The Chair:** Professor Gallagher, you began with a point that continues to trouble me. We rely on the UNHCR system. There are people sitting in refugee camps, with probably no possibility of ever going back to their own home environment, and they follow the rules. They are there year in and year out. What can we do for them? As you said, we talk about those who make it to our shores. However, I saw many refugees accepting of an international system and hoping against hope that they could have some stability and security in their lives, and they are still in those camps.

**Mr. Gallagher:** It is a very difficult situation. Australia took a very robust view on this. They said that when an asylum seeker arrived, they would cut back by one the number of people taken from the camps. They set their limit at 14,000, and if 7,000 asylum seekers arrived, they only took 7,000 resettlements.

Canada takes about 10,000 resettlements a year. The government has denied this over the years, but Canada could probably be more generous if it were not faced with an onerous asylum-seeking influx.

During the period when we were taking large numbers of Indochinese, we were very generous with resettlement prior to the advent of large numbers of asylum seekers. There might be a connection there. Certainly the Australians see a connection, although Canada historically has not. In terms of resource allocation, it is not a very transparent system of spending.

I can come up with about \$500 million spent in the in-country process, and I am sure that is very low. In the British system, for about the same number of people they spend about \$1.4 billion Canadian.

We give UNHCR about \$35 million for their work in the camps. Arguably, if Canada was not faced with an influx of asylum seekers, that might have worth. Perhaps we could do more about resettlement from camps from various regions of the world.

J'ai dit qu'un moyen employé par la commission pour atténuer le préjudice causé par ces membres était de les jumeler avec des commissaires très compétents, et tout l'avantage de cette méthode a maintenant disparu.

Il y a eu une amélioration constante du processus de nomination. Lorsque j'étais commissaire, au début, il était horrible. Il ne se fait plus de nominations scandaleuses. Tous doivent se soumettre à une évaluation fondée sur le mérite. Il y a donc eu amélioration, mais il reste encore des commissaires qui ne sont pas très solides. Je regrette de le dire, car la plupart des commissaires travaillent fort et sont compétents. Je ne veux pas les stigmatiser à cause de quelques commissaires.

**Le président :** Monsieur Gallagher, vous avez commencé par dire une chose qui me trouble encore. Nous nous fions au système du HCNUR. Il y a des gens qui croupissent dans des camps de réfugiés et qui n'auront probablement jamais la possibilité de retourner chez eux, et ils respectent les règles. Ils restent là année après année. Que pouvons-nous faire pour eux? Comme vous l'avez dit, nous parlons de ceux qui réussissent à venir jusque chez nous. Toutefois, j'ai vu bien des réfugiés accepter le système international et espérer contre tout espoir obtenir une certaine stabilité, une certaine sécurité dans leur vie, et ils sont toujours dans ces camps.

**M. Gallagher :** La situation est très difficile. L'Australie a adopté à cet égard une position très ferme. Elle a dit que, lorsque des demandeurs d'asile arrivent, elle réduira d'autant le nombre de réfugiés des camps qu'elle accepterait. Elle a fixé la limite à 14 000. Si 7 000 demandeurs d'asile arrivent, elle n'acceptera que 7 000 réfugiés des camps.

Le Canada accepte qu'environ 10 000 réfugiés des camps se réinstallent chez lui chaque année. Le gouvernement l'a démenti au fil des ans, mais le Canada pourrait probablement être plus généreux s'il n'était pas aux prises avec un apport lourd de demandeurs d'asile.

À l'époque où nous acceptions un grand nombre d'Indochinois, nous étions très généreux pour le rétablissement des réfugiés, avant la grande vague des demandeurs d'asile. Il y a peut-être là un lien. En tout cas, les Australiens perçoivent ce lien, bien que, par le passé, le Canada ne l'ait pas fait. Du point de vue de l'affectation des ressources, ce n'est pas un système de dépense très transparent.

Je pourrais dire qu'il se dépense environ 500 millions de dollars pour le processus appliqué à l'intérieur du Canada, et je suis sûr que cette estimation reste en deçà de la réalité. Dans le système britannique, on dépense pour un nombre à peu près identique de personnes environ 1,4 milliard de dollars canadiens.

Nous donnons au HCNUR environ 35 millions de dollars pour le travail qu'il accomplit dans les camps. On peut soutenir que, si le Canada n'était pas aux prises avec cet afflux de demandeurs d'asile, le système aurait pu fonctionner. Peut-être pourrions-nous accueillir davantage de réfugiés provenant des camps de différentes régions du monde.

**The Chair:** Professors, you have generated debate and a lot of thought. We thank you for your presentations.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking, met this day at 9:04 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[English]

**The Chair:** The Standing Senate Committee on Human Rights is today studying Bill S-218, an act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

Here in Canada, we have Senator Lovelace Nicholas, Senator Poy, Senator Phalen, the proposer of this bill, Senator Dallaire, and Senator Munson.

I welcome our guests by video-conferencing, from the Council of Europe, the gender equality and anti-trafficking division, Mr. Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action; and Ms. Marta Requena, Head of Division. We would welcome an opening statement from one or both of you before we go to questions.

**Marta Requena, Head of Division, Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division:** Good morning. I will provide a short overview on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. The first thing I would point out is that the Council of Europe considers the trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and is an offence to the dignity and integrity of the human being. It is for this reason, and to fight this modern form of slavery, that in 2005, the Council of Europe adopted a comprehensive treaty. This is the first European treaty in this field and is a treaty which is also open to non-member states, or non-European states, of the Council of Europe. This treaty is a comprehensive one, the main aim of which is, first, to prevent trafficking in human beings and, second, to protect the human rights of the victims as well as, third, to prosecute the traffickers.

Our idea is that the scope of the Council of Europe's Convention on Action against Traffic in Human Beings will apply to all the victims of trafficking in human beings, whether they be women, men or children. It will also apply to all forms of exploitation, not only sexual exploitation or forced labour but

**La présidente :** Messieurs, vous avez suscité un débat et une profonde réflexion. Nous vous remercions de vos témoignages.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes, se réunit aujourd'hui à 9 h 4 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne examine aujourd'hui le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

Au Canada, nous accueillons le sénateur Lovelace Nicholas, le sénateur Poy, le sénateur Phalen, proposeur de ce projet de loi, le sénateur Dallaire et le sénateur Munson.

Je souhaite la bienvenue à nos invités qui témoigneront par vidéoconférence, à savoir, du Conseil de l'Europe, M. Hallvard Gorseth, administrateur de l'action contre la traite de la Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et la traite des êtres humains et Mme Marta Requena, chef de division. Nous aimerions que l'un de vous, ou tous les deux, fasse un exposé préliminaire avant que nous ne passions à la période des questions.

**Marta Requena, chef de division, Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains :** Bonjour. Je donnerai un bref aperçu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. La première chose que j'aimerais signaler, c'est que le Conseil de l'Europe estime que la traite des êtres humains constitue une violation des droits de la personne et que c'est une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain. C'est pour cette raison et pour lutter contre cette forme moderne d'esclavage qu'en 2005 le Conseil de l'Europe a adopté un traité exhaustif. C'est le premier traité européen dans ce domaine et c'est un traité auquel peuvent également adhérer les États non membres du Conseil de l'Europe ou les États non européens. Ce traité est un traité exhaustif, dont le principal objet est, premièrement, de prévenir la traite des êtres humains, deuxièmement, de protéger les droits de la personne des victimes et, troisièmement, de poursuivre les trafiquants de personnes.

Notre perception est que le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains s'étendra à toutes les victimes de la traite des êtres humains, qu'il s'agisse de femmes, d'hommes ou d'enfants. Il touchera également toutes les formes d'exploitation, non



also others forms of exploitation, such as the removal of organs. In relation to this scope, it is important to underline that the Council of Europe Convention also applies not only to transnational trafficking in human beings but also to national trafficking in human beings, because it is possible that a person could be trafficking within the same country.

I would like to mention very briefly the main measures provided in our convention. The first is the awareness raising measure in the framework of the convention. It is very important to carry out awareness raising amongst persons who are vulnerable to trafficking, and also to carry out actions for discouraging the consumer; not only the consumer of the sexual exploitation victim but also of the forced labour victim.

Second, the convention states that victims of trafficking must be recognized as such and they must, therefore, not be confused with illegal immigrants or with prostitutes in order to avoid having the police and public authorities treat them as illegal immigrants or criminals, and thus repatriating them to their country of origin.

The third main measure of our convention is that the victim of trafficking deserves protection. Therefore, they should be granted physical and psychological assistance as well as support for their integration into society. For instance, medical treatment, counselling and information are among the measures provided for by the convention, but also the victims are entitled to compensation.

Another important measure for which our convention provides is that victims are entitled to a minimum period of 30 days for recovery and rehabilitation. The convention provides a minimum, but obviously we advise the state to enlarge this period if it is needed for humanitarian reasons or because the victims of trafficking in human beings are cooperating with the law enforcement authorities and with a criminal investigation to prosecute the traffickers.

Among the criminal measures contained in the convention we have a very important one, which is that trafficking in human beings should be considered a criminal offence in order for the trafficker and their accomplices to be prosecuted.

Also, during the criminal proceedings and the judicial proceedings, it is very important to protect the lives and the safety of the victims of trafficking. When we talk about human trafficking, we are very often talking about the actions of networks of criminals and mafias. These can be very dangerous people, and therefore the victims need protection during the whole criminal proceedings.

Another important measure is to criminalize the use of the services of a victim of trafficking in human beings. In other words, it will be a criminal offence to knowingly use the services of such a victim.

seulement l'exploitation sexuelle ou le travail forcé, mais aussi d'autres formes, comme le prélèvement d'organes. En ce qui concerne ce champ d'application, il est important de souligner que la convention du Conseil de l'Europe s'applique non seulement à la traite transnationale des êtres humains, mais aussi à la traite nationale, car le trafic de personnes à l'intérieur d'un pays est possible.

J'aimerais mentionner très brièvement les principales mesures que contient notre convention. La première est la mesure de sensibilisation prévue dans le cadre de la convention. Il est très important de faire de la sensibilisation parmi les personnes les plus vulnérables à la traite des êtres humains et aussi de prendre des mesures pour décourager le consommateur, non seulement le consommateur de victimes d'exploitation sexuelle, mais aussi de victimes de travail forcé.

Deuxièmement, la convention indique que les victimes de la traite doivent être reconnues comme telles et qu'il ne faut par conséquent pas les confondre avec des immigrants illégaux ou avec des prostituées, pour éviter que la police et les pouvoirs publics les traitent comme des immigrants illégaux ou des criminels et les rapatrient dans leur pays d'origine.

La troisième mesure principale de notre convention est que la victime de la traite mérite protection. Par conséquent, on doit lui accorder de l'assistance physique et psychologique, ainsi que du soutien pour son intégration à la société. Les soins médicaux, des conseils et des informations sont parmi les mesures prévues dans la convention, mais les victimes ont également droit à une indemnisation.

Une autre mesure importante est que les victimes ont droit à un délai de rétablissement et de réadaptation d'au moins 30 jours. La convention prévoit un minimum mais nous conseillons, naturellement, à l'État concerné de prolonger ce délai si c'est nécessaire pour des raisons humanitaires ou parce que les victimes de la traite d'êtres humains coopèrent avec les autorités policières, et dans le cadre d'une enquête criminelle ayant pour objet de poursuivre les trafiquants.

Parmi les mesures pénales prévues dans la convention, il y en a une qui est très importante, à savoir que la traite des êtres humains devrait être considérée comme une infraction pénale pour que le trafiquant et ses complices soient poursuivis.

En outre, pendant la procédure pénale et la procédure judiciaire, il est très important de protéger la vie et la sécurité des victimes de la traite. La traite des êtres humains est souvent le fait de réseaux de criminels et de mafias. Ces personnes peuvent être très dangereuses et, par conséquent, les victimes ont besoin de protection tout au long de la procédure pénale.

Une autre mesure importante est la criminalisation de l'utilisation des services d'une victime de la traite d'êtres humains. En d'autres termes, ce sera une infraction pénale d'utiliser sciemment les services d'une telle victime.

Finally, another measure that the convention provides for, in order to protect the victim, is not to impose a penalty on the victim for their involvement in unlawful activities if they have been compelled to do so as a victim of trafficking.

I would like to underline that this Council of Europe convention has an important and powerful monetary mechanism. This mechanism is currently being set up and will be fully operational at the beginning of next year. The idea is that highly qualified, independent experts will monitor its implementation by the parties to this convention.

At present, 17 member states of the Council of Europe have already ratified the convention, and 21 states have already signed the convention. We are expecting many more ratifications in the near future.

The idea is that these highly qualified, independent experts will monitor the implementation of all the measures contained in the convention by the parties to the convention, namely, our member states. This monetary mechanism is called GRETA, which means "group of experts on action against trafficking in human beings." The point is not only to determine which countries are doing badly, or are not implementing very well the measures in the convention; it is also, in the spirit of cooperation with the parties to the convention, to try to overcome any obstacles to the implementation of the convention and to try to provide such parties with technical assistance to implement the measures that they have not implemented.

I understand that you are also planning or proposing to carry out a campaign for raising awareness on the trafficking of human beings. I should mention that the Council of Europe carried out such a campaign for more than two years, and that this campaign just finalised in February of this year. More than 41 member states participated in that campaign, and it has been very important for raising awareness within the member states; that the states realize that we are speaking here of human rights violations, and that therefore there is a responsibility upon the state in such cases. In other words, we are speaking not only about criminal offences but also about human rights violations.

That is a short overview of the convention. Perhaps my colleague Mr. Hallvard Gorseth will provide you with more information on the operation of the convention and how it might relate to your Immigration and Refugee Protection Act.

**Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action, Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division:** We have read your bill. It is mainly on the right to stay in Canada for victims of human trafficking, and assistance to those victims.

I will briefly say something about the provisions of our convention which correspond to the provisions of your law.

Enfin, une autre mesure prévue dans la convention, pour protéger la victime, est de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour leur participation à des activités illégales si elles y ont été forcées à titre de victimes de la traite d'êtres humains.

J'aimerais souligner que cette convention du Conseil de l'Europe renferme un mécanisme de sanction pécuniaire important et puissant. On est en train de le mettre en place et il sera entièrement fonctionnel au début de l'année prochaine. Le principe est de faire surveiller sa mise en œuvre par les parties à cette convention par des experts indépendants hautement qualifiés.

Actuellement, 17 États membres du Conseil de l'Europe ont déjà ratifié la convention et 21 États l'ont déjà signée. Nous prévoyons de nombreuses ratifications supplémentaires prochainement.

On compte charger ces experts indépendants hautement qualifiés de contrôler la mise en œuvre par les parties à la convention, notamment nos États membres, de toutes les mesures qu'elle contient. Ce mécanisme de sanction pécuniaire est appelé GRETA, qui désigne le « Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains ». L'objet est non seulement de déterminer quels pays ne font pas du bon travail ou ne mettent pas très bien en œuvre les mesures de la convention; il est en outre, dans l'esprit de coopération avec les parties à la convention, d'essayer de surmonter les éventuels obstacles à la mise en œuvre de la convention et d'apporter aux parties l'assistance technique nécessaire pour mettre en œuvre les mesures qui ne le sont pas.

Je pense que vous envisagez ou vous vous proposez de mener une campagne de sensibilisation contre la traite des êtres humains. Je me dois de signaler que le Conseil de l'Europe mène une campagne de ce type depuis plus de deux ans et qu'elle vient de se terminer, en février 2008. Plus de 41 États membres y ont participé; elle a d'ailleurs été très importante pour une sensibilisation accrue au sein des États membres et pour leur faire comprendre qu'il s'agit en l'occurrence d'atteinte aux droits de la personne et que, par conséquent, ils ont une responsabilité dans de telles circonstances. En d'autres termes, nous mettons non seulement l'accent sur les infractions pénales, mais aussi sur les violations des droits de la personne.

C'était donc un bref aperçu de la convention. Mon collègue, M. Hallvard Gorseth, vous donnera peut-être de plus amples informations sur le fonctionnement de la convention et sur les rapports qu'il pourrait y avoir entre elle et votre Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

**Hallvard Gorseth, administrateur, action contre la traite, Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains :** Vous avez lu votre projet de loi. Il porte surtout sur le droit qu'ont les victimes du trafic de personnes de rester au Canada, et sur l'assistance à ces victimes.

Je dirai quelques mots au sujet des dispositions de notre convention qui correspondent à celles de votre projet de loi.



The right to stay in a member state of the Council of Europe for victims of trafficking in human beings arises in several situations: first, during the identification process of victims and, second, during a period of recovery and reflection for the victim. Then there is the question of the issue of more permanent resident permits.

As I have said, first comes the identification of the victims. Failure to identify a victim correctly will probably mean that he or she will be denied his or her fundamental rights. The prosecution of the trafficker will lose its principal witness, and most likely will not succeed. Moreover, unidentified victims are likely to be treated as illegal immigrants, as prostitutes or as illegal workers. They risk being punished for the illegal activity in which they have been participating, and being expelled from the country without being given any help, with the risk of re-trafficking that then arises.

Of course, identifying a trafficking victim can take some time. The convention seeks to prevent the victims, or the potential victims, from being expelled during this period of identification. The convention, however, does not require absolute certainty that this is a victim because that would be contrary to the provision itself. The convention demands that there should be reasonable grounds for believing that someone is a victim. That is sufficient reason not to expel the victim, or the potential victim, until the completion of the identification process.

Second, Ms. Requena has mentioned the recovery and reflection period. As you are probably all aware, victims are often extremely vulnerable after the trauma that they have experienced. Many of them are illegally present in the state's territory and are likely to be expelled. The convention, therefore, introduces this recovery and reflection period, whereby victims are not supposed to be removed from the state's territory until they have been able to recover, or at least for 30 days.

Then there is the question of a more permanent resident permit. The convention provides that victims of trafficking should be issued with renewable resident permits in two situations: either if the victim stays necessarily owing to their personal situation, or if it is necessary for the purpose of the investigation or the criminal proceedings.

This is a compromise provision of our convention, so the states are able to choose between the two options, either a resident permit on account of the victim's needs or for the cooperation with law enforcement authorities. Indeed, in both situations, it seems to be the case in your draft legislation.

Briefly, on the right to stay, during the victim's stay in the country of destination, there is a need for assistance to them. They need to be able to break free from the trafficker's control, and they are in a position of great insecurity and instability. The convention provides that victims shall be provided with a standard of living that is capable of ensuring their subsistence. As examples that are particularly relevant to assisting trafficking

Le droit de rester dans un État membre du Conseil de l'Europe pour les victimes de la traite des êtres humains est lié à plusieurs situations : premièrement, pendant la procédure d'identification des victimes et, deuxièmement, pendant une période de rétablissement et de réflexion de la victime. Il y a ensuite la question de la délivrance d'autres permis de résident permanent.

Comme je l'ai signalé, il y a d'abord l'identification des victimes. Si une victime n'est pas correctement identifiée, elle sera probablement privée de ses droits fondamentaux. La poursuite de l'auteur de la traite perdra son principal témoin et n'aboutira probablement pas. En outre, les victimes non identifiées sont susceptibles d'être traitées comme des immigrants illégaux, des prostitués ou des travailleurs illégaux. Elles pourraient être punies pour l'activité illicite à laquelle elles ont participé et être expulsées du pays sans qu'on leur accorde de l'aide, ce qui pose ensuite un risque qu'elles soient à nouveau victimes de la traite.

L'identification d'une victime de la traite peut, naturellement, prendre un certain temps. La convention cherche à éviter que les victimes, ou les victimes potentielles, soient expulsées pendant cette période d'identification. La convention n'exige toutefois pas une certitude absolue qu'il s'agit bien d'une victime, car ça irait à l'encontre de la disposition comme telle. La convention exige qu'on ait des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime. C'est suffisant pour ne pas expulser la victime, ou la victime potentielle, avant la fin du processus d'identification.

Deuxièmement, Mme Requena a fait mention du délai de rétablissement et de réflexion. Comme vous le savez probablement tous, les victimes sont souvent extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi. La plupart d'entre elles se trouvent illégalement sur le territoire de l'État concerné et sont susceptibles d'être expulsées. La convention instaure par conséquent ce délai de rétablissement et de réflexion en vertu duquel les victimes ne sont pas censées être expulsées du territoire de l'État concerné tant qu'elles n'ont pas eu le temps de se rétablir ou, du moins, avant un délai de 30 jours.

Il y a ensuite la question d'un permis de séjour plus permanent. La convention précise qu'il faut délivrer un permis de séjour renouvelable aux victimes dans deux hypothèses : si leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ou s'il s'avère nécessaire pour l'enquête ou une procédure pénale.

C'est une disposition de notre convention qui fait un compromis, pour permettre aux États de choisir entre les deux options, à savoir un permis de séjour pour les besoins de la victime ou pour sa coopération avec les autorités policières ou judiciaires. Il semblerait que les deux situations soient prévues, dans votre projet de loi.

En bref, à propos du droit de rester, pendant le séjour de la victime dans le pays de destination, il est nécessaire de lui apporter de l'assistance. Il est essentiel qu'elle puisse se libérer du contrôle du trafiquant; elle vit en outre dans une grande insécurité et une grande instabilité. La convention précise qu'on donne aux victimes un niveau de vie qui permet d'assurer leur subsistance. À titre d'exemple particulièrement pertinent pour aider les victimes,

victims, the convention mentions psychological and material assistance, and appropriate and secure accommodation. When we talk about secure accommodation, we have seen many examples in Europe of special, protected shelters having been introduced.

The convention also provides for emergency medical treatment to be available to all victims. Language aid is often also necessary because victims do not always speak the language of the country to which they have been trafficked.

There is one particular provision on assistance to child victims, and that is access to education so that they do not miss out further on a normal life. Victims are also entitled to legal assistance to ensure that their interests are being taken into account throughout the criminal procedures.

**The Chair:** Could I have some clarification before I turn to my colleagues? Is there a difference between coming in and being identified as a victim through this process, and being a refugee in any one of the countries leading towards permanent residency and citizenship? In other words, if you are found to be a victim of trafficking, and you are entitled to stay and you get the long-term permit, can you then get to the point of citizenship? Is it a different process from that for refugees, or is it the same process?

**Ms. Requena:** In the cases we are speaking about, a trans-border trafficked human being is illegally over the border. The person has no legal status in this new country. This is a victim of trafficking, and the whole measure to protect victims of trafficking is to give them, for the time being, a legal status, whether it be a resident permit at the beginning with a probation period, or just a resident permit.

In the future, it is possible that this person may become a refugee under other grounds. In fact, the Council of Europe convention, in article 40, specifically states that:

Nothing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including humanitarian law and international human rights law and, in particular . . . relating to the Status of Refugees. . .

Victims of trafficking are not refugees. It is possible that this person could be a refugee under other grounds, but as a victim of trafficking, in principle, this person is not a refugee. You could be a victim of trafficking and also have been politically persecuted. However, as such, as a victim of trafficking, this person is not considered a refugee. The two situations could converge, but normally they do not.

**Senator Phalen:** I have several questions for you. I heard you say that 16 countries have ratified the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, and that a further 21 countries have signed the convention but have

la convention mentionne l'assistance psychologique et matérielle, et un hébergement convenable. À ce propos, de nombreux refuges protégés spéciaux ont été établis en Europe.

La convention prévoit en outre l'accès à des soins médicaux d'urgence pour toutes les victimes. Une aide linguistique est en outre souvent nécessaire, car les victimes ne parlent pas toujours la langue du pays dans lequel elles se trouvent.

La convention contient une disposition spéciale sur l'assistance aux enfants victimes, à savoir l'accès à l'éducation, afin d'éviter qu'ils aient des empêchements supplémentaires de mener une vie normale. Les victimes ont en outre droit à de l'assistance juridique pour s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte tout au long de la procédure pénale.

**La présidente :** Pourrais-je avoir quelques éclaircissements avant de donner la parole à mes collègues? Y a-t-il une différence entre le fait d'être identifié par une victime par le biais de ce processus et être un réfugié d'un des pays qui permettent d'obtenir un permis de séjour permanent et la citoyenneté? En d'autres termes, si l'on détermine qu'on est victime de la traite et qu'on a le droit de rester et d'obtenir le permis de longue durée, peut-on aller jusqu'à demander la citoyenneté? Le processus est-il différent de celui qui est prévu pour les réfugiés ou est-ce le même?

**Mme Requena :** Dans les cas dont nous discutons, un être humain victime de traite transfrontalière passe illégalement la frontière. La personne n'a pas de capacité légale dans le nouveau pays. C'est une victime de la traite et la mesure de protection des victimes de la traite a pour objet de leur accorder provisoirement un statut juridique, que ce soit au début, par le biais d'un permis de séjour avec période probatoire, ou d'un permis de séjour ordinaire.

Il est possible qu'à l'avenir cette personne devienne un réfugié pour d'autres motifs. En fait, la convention du Conseil de l'Europe indique expressément ceci, à l'article 40 :

Aucune disposition de la présente Convention n'a d'incidences sur les droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et en particulier [...] relatif au statut des réfugiés [...]

Les victimes de la traite ne sont pas des réfugiés. Il est possible qu'une victime soit un réfugié pour d'autres motifs mais, à titre de victime de la traite, cette personne n'est en principe pas un réfugié. On pourrait être victime de la traite et avoir aussi été victime de persécution politique. Cependant, à titre de victime de la traite, cette personne n'est pas considérée comme un réfugié. Les deux situations pourraient converger mais, normalement, elles ne le font pas.

**Le sénateur Phalen :** J'ai plusieurs questions à vous poser. Vous avez signalé que ces pays ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et que 21 autres pays l'ont signée mais ne l'ont pas encore ratifiée.



not yet ratified it. Can you tell me if these nations are also signatories to the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons?

**Ms. Requena:** We have had 17 member states of the Council of Europe ratify the convention, and we have 21, as you rightly pointed out, signatories. These countries have ratified the Palermo Protocol, the additional protocol to the United Nations Convention of Transnational Organized Crime. All of them, as I say, are parties to the Palermo Protocol. I would like to point out that this is not an incompatibility between the two instruments, between the Palermo Protocol and the Council of Europe convention. Why? The Palermo Protocol is, by definition, focused on the criminalization of the trafficker. By definition, it is an additional protocol to the main instrument that is focused on transborder organized crime. The Council of Europe Convention is looking to prosecute the trafficker, but the main idea is to protect the human rights of the victims.

**Senator Phalen:** The Council of Europe Convention states that victims are entitled to a minimum of 30 days to recover and escape from their traffickers, and to make a decision regarding their possible cooperation with the authorities, and that a renewable resident permit may be granted if their personal situation so requires, or if they need to stay in order to cooperate in a criminal investigation.

Bill S-218 — and you have it before you, I understand — that we are studying in this committee simply has the cooperation with criminal investigation as a number of options available to victims wishing to remain in the country, regardless of whether they cooperate with the investigation or not. They could be entitled to remain in the country, and they will receive a host of social benefits to aid in their recovery.

This committee has been told that having cooperation with law enforcement as an option forces victims to choose between deportation and cooperation, and may put trafficked persons at risk. Can you comment on this issue, with your experience in Europe, and with victims participating in the prosecution of their traffickers?

**Mr. Gorseth:** If I understand your question correctly, you are asking if it is necessary to go beyond the situation where the presence of the victim is necessary to prosecute the traffickers.

The Council of Europe convention is a human rights instrument, so during the negotiations of the convention there was the idea to put in humanitarian grounds. That is, it is necessary for the victim to stay in order for that person's human rights to be protected. This was not possible to put in as an absolute requirement, so there are two options — or the third option, which is to include both possibilities, as you have done in Canada.

If a victim is repatriated, as you rightly point out, there is a risk of a breach of their human rights. In particular, there is a risk of them being re-trafficked. That is what we often see within Europe.

Pourriez-vous indiquer si ces pays sont également signataires du Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes?

**Mme Requena :** Dix-sept États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la convention et, comme vous l'avez signalé, 21 l'ont signée. Ces pays ont ratifié le Protocole de Palerme, le protocole complémentaire à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale. Comme je l'ai signalé, tous ces pays sont parties au Protocole de Palerme. J'aimerais préciser qu'il n'y a pas incompatibilité entre les deux instruments, entre le Protocole de Palerme et la convention du Conseil de l'Europe. Pourquoi? Le Protocole de Palerme est, par définition, axé sur la criminalisation du trafiquant. Il s'agit d'un protocole complémentaire à l'instrument principal qui est axé sur la criminalité transfrontalière. La convention du Conseil de l'Europe a pour objet de poursuivre le trafiquant, mais l'objet principal est de protéger les droits de la personne des victimes.

**Le sénateur Phalen :** La convention du Conseil de l'Europe indique que les victimes ont droit à un délai minimum de 30 jours pour se rétablir et échapper à leurs trafiquants, et pour prendre une décision en ce qui concerne leur éventuelle coopération avec les autorités; elle précise en outre qu'un permis de séjour renouvelable peut être accordé aux victimes si leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ou de leur coopération dans le cadre d'une enquête pénale.

Dans le projet de loi S-218 que nous examinons — et vous l'avez probablement sous les yeux —, la coopération avec l'enquête pénale n'est qu'une des options accessibles aux victimes qui souhaitent rester dans le pays, peu importe qu'elles coopèrent à l'enquête ou non. Elles pourraient rester dans le pays et recevoir une série de prestations sociales pour les aider à se rétablir.

On nous a signalé que si le fait d'avoir la coopération avec les autorités policières et judiciaires comme option forçait les victimes à faire un choix entre l'expulsion et la coopération, cela pourrait les mettre en danger. Pourriez-vous faire des commentaires sur cette question, en vous basant sur l'expérience que vous avez acquise en Europe et avec les victimes participant aux poursuites intentées contre leurs trafiquants?

**M. Gorseth :** Si je comprends bien votre question, vous demandez s'il est nécessaire d'aller plus loin que la situation dans laquelle la présence de la victime est essentielle pour poursuivre les trafiquants.

La convention du Conseil de l'Europe est un instrument des droits de l'homme et, par conséquent, pendant les négociations qui ont précédé la mise en place de cette convention, on a pensé à faire intervenir les motifs humanitaires, à savoir qu'il est nécessaire que la victime reste pour que ses droits de la personne puissent être protégés. Ce n'était pas possible d'en faire une exigence absolue et, par conséquent, on a prévu deux options — et aussi une troisième qui englobe les deux possibilités, comme vous l'avez fait au Canada.

Si une victime est rapatriée, il y a, comme vous l'avez pertinemment signalé, un risque de violation de ses droits de la personne. Elle court surtout le risque d'être à nouveau victime

Especially before the convention was promoted or drafted, there was an automaticity in returning the victims to their often Eastern European country of origin, without any accompanying measures, and this often led to retrafficking.

**Ms. Requena:** The Council of Europe, in the convention, has both options because there was a process of negotiation. You know very well about that process. Sometimes there are very different opinions, and member states of the Council of Europe refused to grant what we call resident permits only on the humanitarian provision, which means in the best interests of the victim, regardless of the cooperation or not with law enforcement authorities. We are encouraging the states to adopt not only granting resident permits for the victims in the cases where they are cooperating in criminal proceedings with the law enforcement authorities. The whole idea is to say that we cannot use the victim as a tool for prosecuting the traffickers, but we have to protect the rights of the victim, not only in the interests of the victim but also in the interests of the country.

If you have a victim who feels secure and protected, they will probably cooperate more effectively with the law enforcement authorities, and it will also be in the best interests for the justice system to prosecute the trafficker.

In this sense, I would like to congratulate you for the bill. You have this option in the interests of the victim, not only when they are cooperating. There are different possibilities, but one of the possibilities is granting a resident permit in cases where it is needed for the victim.

**Senator Munson:** Thank you for being with us from Europe today. You talked about the bill that we have before us, and it seems to me that there is good support for it. One part of the bill proposes to take the 180-day temporary resident policy that already exists and make it into law.

Another section of the bill would add the term "victim protection permit" from the Immigration and Refugee Protection Act to ensure that trafficked persons have the same rights and obligations as other temporary resident permit holders.

Another aspect we have not talked about yet is that the Minister of Health here in Canada was called upon to establish and operate a national, multilingual toll-free telephone hotline to provide counselling, information and referral services to trafficked persons.

Would you endorse those three proposals in this bill? Do you have questions about them, or no comment?

**Ms. Requena:** If I may, I have a question in relation to the telephone line, the hotline within the Department of Health to provide counselling, information et cetera, to the victims.

de la traite. C'est ce qu'on a souvent constaté en Europe. Surtout avant la promotion ou la rédaction de la convention, les victimes étaient automatiquement renvoyées dans leur pays d'origine, souvent des pays d'Europe de l'Est, sans mesures d'accompagnement et elles étaient par conséquent à nouveau victimes de la traite.

**Mme Requena :** Dans sa convention, le Conseil de l'Europe a prévu les deux options parce qu'il y a eu un processus de négociation. Vous êtes parfaitement au courant de ce processus. Parfois, les États membres ont des opinions très différentes et les États membres du conseil de l'Europe ont refusé d'accorder ce que nous appelons des permis de séjour en invoquant seulement la disposition concernant les motifs humanitaires, à savoir au mieux des intérêts de la victime, peu importe qu'elle coopère ou non avec les autorités policières. Nous encourageons les États à adopter non seulement l'octroi de permis de séjour pour les victimes dans les cas où elles coopèrent avec les autorités policières ou judiciaires compétentes à la procédure pénale. Le principe est que nous estimons que nous ne pouvons pas utiliser la victime comme un outil pour poursuivre les auteurs de la traite, mais que nous devons aussi protéger ses droits, non seulement dans son intérêt personnel, mais aussi dans l'intérêt du pays.

Les victimes, si elles se sentent en sécurité et protégées, coopéreront probablement de façon plus efficace avec les autorités compétentes et c'est aussi dans l'intérêt supérieur du système judiciaire de poursuivre les auteurs de la traite.

À cet égard, je tiens à vous féliciter pour le projet de loi. Vous avez cette option liée à l'intérêt de la victime, pas seulement lorsqu'elle coopère. Il existe différentes possibilités, mais une d'entre elles est de délivrer un permis de séjour dans les cas où cela s'avère nécessaire pour la victime.

**Le sénateur Munson :** Merci de discuter avec nous d'Europe aujourd'hui. Vous avez fait des commentaires sur le projet de loi que nous examinons, et j'ai l'impression qu'il bénéficie d'un bon appui. Une disposition du projet de loi propose d'adopter la politique de résident temporaire pour une période de 180 jours qui est déjà en place et de l'intégrer à la loi.

Une autre disposition du projet de loi ajouterait les termes « autorisation de protection » de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, afin de s'assurer que les victimes de trafic aient les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres titulaires de permis de résident temporaire.

Un autre aspect dont nous n'avons pas encore discuté est qu'on a demandé au ministre de la Santé du Canada d'établir et d'exploiter un service téléphonique d'urgence sans frais, national et multilingue, pour donner des conseils, des informations et offrir des services d'aiguillage aux victimes de trafic de personnes.

Est-ce que vous cautionneriez ces trois propositions dans ce projet de loi? Avez-vous des questions à ce sujet ou n'avez-vous aucun commentaire à faire?

**Mme Requena :** Si vous le voulez bien, j'aimerais poser une question sur le service téléphonique d'urgence du ministère de la Santé qui donnerait des conseils, des informations et offrirait d'autres services aux victimes.



I am sorry if I have misunderstood this part of the bill, but would this telephone line be 24-hour, 7-day-per-week information line?

**Senator Munson:** Yes.

**Ms. Requena:** In the information they would provide to the victim, would it include information about possible accommodations? Will the victim be given information about shelters? We think the telephone help lines are important to have because what happens very often is that the victims do not know what to do. Sometimes they do not even know in which country they are. Also, would the help line include service in several languages, apart from English and French?

**Senator Munson:** Yes, it would. I think the idea behind that section on the telephone line, too, is to give comfort to trafficked persons, to be able to talk to somebody besides the police. They would have a place to go, as opposed to an authority with a uniform, and it would give them that kind of comfort.

Part of this bill would provide “blanket amnesty” to trafficked persons who may have also committed serious crimes. There have been some questions with this part of the bill. What is your perspective with respect to this potential blanket amnesty, as opposed to the current policy in Canada that allows for a case-by-case analysis of any inadmissibility?

**Ms. Requena:** In the Council of Europe convention, we have a provision that we call a no-punishment provision, which is article 26 of the convention. The idea behind this provision is to not impose penalties on the victims who have been involved in unlawful activities, due to their situation as victims - for instance, a person who is forced to prostitute herself or himself, and is also forced by the trafficker to sell small quantities of drugs on the street.

The idea is that this person does not have a penalty imposed. We have discussed this during negotiations on the convention, and I think it is very important to distinguish the two things. The first one is the criminal liability or the criminal responsibility, and the second one is the sanction.

It does not mean that the person who has committed an unlawful or a criminal offence is not criminally responsible. This person is responsible. The criminal liability is there. What we are trying to avoid is that this person is sanctioned. This does not mean that the public prosecutor cannot prosecute this crime. What we are trying to avoid is imposing sanctions on victims.

If we are imposing sanctions on these persons, on the one hand, they are victims and exploited, and on the other hand, they are sanctioned for something that they have been forced or compelled to do. In the criminal codes of all democratic nations around the world, when a person has been compelled to do something which is illegal, and this persons cannot avoid doing this, this person must not be sanctioned. That is the idea.

Je suis désolée si j'ai mal interprété cette disposition du projet de loi, mais cette ligne serait-elle ouverte 24 heures par jour, sept jours par semaine?

**Le sénateur Munson :** Oui.

**Mme Requena :** Est-ce que les informations qu'on donnerait à la victime incluraient des renseignements sur des possibilités d'hébergement? La victime recevrait-elle des informations sur les refuges? Nous pensons que les lignes d'assistance sont importantes, car la plupart du temps, les victimes ne savent pas quoi faire. Elles ne savent parfois même pas dans quel pays elles se trouvent. Est-ce que la ligne d'assistance inclurait un service dans d'autres langues que l'anglais et le français?

**Le sénateur Munson :** Oui. Je pense que l'objet de cette disposition concernant la ligne d'urgence est d'apporter un certain réconfort aux victimes, de leur permettre de discuter avec d'autres personnes que des agents de police. Elles auraient ainsi un autre recours que les représentants de l'autorité en uniforme, et ça leur apporterait ce type de réconfort.

Certaines dispositions de ce projet de loi accorderaient une « amnistie générale » aux personnes victimes de trafic qui auraient pu commettre de graves infractions criminelles. Cette section du projet de loi a fait l'objet de quelques questions. Que pensez-vous de cette possibilité d'amnistie générale, par rapport à la politique actuelle du Canada qui permet de faire une analyse au cas par cas de toute éventuelle inadmissibilité?

**Mme Requena :** La convention du Conseil de l'Europe contient une disposition appelée Disposition de non-sanction, à savoir l'article 26. Le principe sur lequel repose cette disposition est de ne pas imposer des sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites, en raison de leur situation de victimes — par exemple, une personne qui est forcée de se prostituer et qui est également forcée par l'auteur de la traite de vendre de petites quantités de drogue dans la rue.

Le but est de ne pas imposer de sanctions à cette personne. Nous en avons discuté durant les négociations sur la convention, et j'estime qu'il est très important de faire la distinction entre les deux choses. La première est la responsabilité pénale et la deuxième est la sanction.

Ça ne veut pas dire que la personne qui a commis un acte illicite ou un délit criminel n'est pas responsable sur le plan pénal. Cette personne est responsable. La responsabilité pénale est là. Ce que nous voulons éviter, c'est que des sanctions soient imposées à cette personne. Il n'est pas exclu pour autant que l'accusateur public intente des poursuites contre cette infraction. Ce que nous voulons éviter, c'est d'imposer des sanctions aux victimes.

Si l'on impose des sanctions à ces personnes, il s'agit, d'une part, de victimes qui sont exploitées et, d'autre part, elles sont pénalisées pour des actes qu'elles ont été forcées ou contraintes de commettre. Dans les codes criminels de tous les pays démocratiques du monde, lorsqu'une personne a été forcée de commettre un acte illicite, et que cette personne n'a pas pu éviter de le commettre, il ne faut pas lui imposer de sanctions. C'est cela le principe.

It is very important to distinguish between both, because sometimes there is a criticism that we have experienced in our member states, where they are saying "We cannot prosecute something which is not a criminal offence." Of course, we are not saying this. We are saying criminal offences can be prosecuted as such, but a victim who had no choice cannot be sanctioned.

**Senator Poy:** If I were the victim of trafficking and I identified the trafficker, my life would be in danger. The only thing that I heard that was covered was that there would be secure accommodation for the victim.

Can you expand on the mechanism that the convention has in relation to the protection of victims, aside from secure accommodation? What other protection is there?

**Ms. Requena:** It is very important. We mentioned at the beginning that we have different measures for protecting the victims. Among these is secure accommodation. Obviously, for the victim, protection is very important, as you very rightly point out.

We were speaking about the mafia. In such a case, if I identify and testify against my trafficker, not only my security, but probably my life is in danger. Therefore, it is very important to have the victims protected during the legal proceedings, from the investigation part through the criminal proceedings and even after the criminal proceedings.

In the convention, it is mainly article 28, but there are other articles also concerning the need for protection. For instance, when you are a victim testifying against the trafficker, sometimes your testimony can be given so that the trafficker does not see you. There is the possibility that it could be recorded testimony, and your face would be concealed so that they cannot see you. The voice can also be distorted so that your voice cannot be recognized.

In extreme cases, there would be the possibility even to change your identity — the same thing that is happening in the mafia cases, where they can even give the victim a new identity. They have a set of measures for protecting the identity of the victims.

This is very important. We have to realize that sometimes the trafficking mafias are very dangerous. Therefore, we must take strong measures to protect the victims. It is not enough that they do not see you during the trial. Sometimes, we need extreme measures to protect the victims, such as giving them a new identity and changing their life completely — moving them to another place to live, et cetera. This is another measure.

**Mr. Gorseth:** I will just add that these measures also apply to family members. It can also apply to family members of victims, as they are very often used as a means of retaliation to make the witness or the victim back down from testifying.

Il est très important de faire la différence entre les deux, car certains de nos États membres ont fait des critiques sous le prétexte qu'on ne peut pas intenter des poursuites pour un acte qui n'est pas une infraction pénale. Nous ne disons pas ça, naturellement. Nous estimons que l'on peut intenter des poursuites contre les infractions pénales, mais qu'on ne peut pas imposer de sanctions à une victime qui n'avait pas le choix.

**Le sénateur Poy :** Si j'étais victime de trafic et que j'identifiais le trafiquant, ma vie serait en danger. La seule chose qui est prévue, c'est qu'on offrirait un hébergement convenable à la victime.

Pouvez-vous donner des informations plus précises sur le mécanisme que contient la convention en ce qui concerne la protection des victimes, outre un hébergement convenable? Quelles autres mesures de protection sont prévues?

**Mme Requena :** C'est très important. Nous avons mentionné au début que nous avions mis en place différentes mesures pour la protection des victimes. L'hébergement convenable en est une. Pour la victime, la protection est naturellement, comme vous l'avez si bien signalé, très importante.

Nous avons fait allusion à la mafia. Dans un tel cas, si j'identifie le trafiquant et que je témoigne contre lui, ce n'est pas seulement ma sécurité, mais probablement aussi ma vie qui sera en danger. Il est par conséquent très important que les victimes soient protégées pendant la procédure judiciaire, depuis le début de l'enquête, pendant toute la procédure pénale, et même après.

Dans la convention, il s'agit surtout de l'article 28, mais aussi de quelques autres articles concernant la nécessité de protéger les victimes. Par exemple, quand on est une victime et que l'on témoigne contre l'auteur, le témoignage peut parfois être fait de façon à ce que ce dernier ne voie pas la victime. Il y a aussi possibilité de témoignage enregistré, et le visage de la victime est caché pour que les trafiquants ne puissent pas le voir. La voix peut en outre être altérée pour qu'on ne puisse pas la reconnaître.

Dans les cas extrêmes, il y aurait même possibilité de changement d'identité — c'est ce qui est arrivé dans les affaires contre la mafia où l'on en vient parfois jusqu'à donner une nouvelle identité à la victime. Une série de mesures sont prévues pour la protection de l'identité des victimes.

C'est très important. Il faut être conscient du fait que les mafias qui font de la traite sont parfois très dangereuses. Par conséquent, il faut prendre des mesures énergiques pour protéger les victimes. Il ne suffit pas qu'on ne puisse pas voir la victime pendant le procès. Il faut parfois prendre des mesures extrêmes pour protéger les victimes, notamment en leur donnant une nouvelle identité et en changeant complètement leur vie — en les faisant déménager dans une autre région, et cetera. C'est une autre mesure qu'on prend.

**M. Gorseth :** Je précise que ces mesures sont également parfois applicables aux membres de la famille des victimes, car on s'en sert souvent comme moyen de représailles pour dissuader le témoin ou la victime de témoigner.



**Senator Poy:** Actually, you have just answered my second question, which was the identification of the victims and their families back home. It could get very complicated if the whole family's identification has to be changed, and also the place they live will have to be changed. Is that actually workable?

**Ms. Requena:** The question is important. It would be difficult to change everything for the whole family. Normally, when we are speaking about the family, we are speaking, for instance, about the son or the daughter of the victim of trafficking, or eventually the husband, but mainly the children.

I think it is possible, yes. We must take into account that we are speaking about the third most important illegal activity when you consider the potential profits. Apparently, after the trafficking of weapons and drugs, it is the third most important illegal activity by profit. Therefore, it generates a lot of money, and we must also put money into it and give resources for protecting the victims.

The closest family of the victim is also very important. We have a case in Europe where a victim of trafficking first testified but then withdrew. She did not want to have the testimony stand because her child was in her country of origin. Obviously, if your children are not protected, you will never give your testimony against the trafficker.

**Senator Goldstein:** Thank you, Mr. Gorseth and Ms. Requena, for participating with us in our study of this proposed legislation.

I had the very good fortune of being a member of the Canadian delegation to the Council of Europe when this matter was considered, both in committee and on the floor, and participating in the debate which was of a significant, high and concerned level. I am very grateful to have had that experience.

The convention has come into force as at the beginning of February of this year. There have been some ratifications, but comparatively few. Many signatories have not ratified the convention. Could you help us understand what reasons are motivating some of the countries which have signed but have not yet ratified?

**Ms. Requena:** As I said, we have 21 signatories at present. There are different reason why these countries have not yet ratified, but there are two main reasons. The first is probably that we have internal procedures. You know very well, probably better than myself, that for ratifying an international treaty or convention, you need first of all to fulfill your internal procedures and authorization. Normally, it depends on money as well. In any case, you need to probably to have Parliament accept the ratification of the convention. Therefore, the first reason for not ratifying is the fulfillment of internal procedures to ratify an international treaty, whether it is this one or another one.

**Le sénateur Poy :** Vous venez en fait de répondre à ma deuxième question, qui concernait l'identification des victimes et de leur famille. Ça pourrait devenir très complexe s'il fallait changer l'identité de toute la famille et la faire changer également de milieu de vie. Est-ce vraiment faisable?

**Mme Requena :** La question est importante. Il serait difficile de tout changer pour toute la famille. Normalement, quand on parle de la famille, il s'agit par exemple du fils ou de la fille de la victime ou, éventuellement, du mari, mais surtout des enfants.

Je pense que c'est effectivement possible. Il faut tenir compte du fait que c'est la troisième activité illégale en importance en termes de profits potentiels. De toute apparence, après le trafic d'armes et de drogue, c'est la troisième activité illicite la plus rentable. Par conséquent, elle génère des profits importants et nous devons également y investir beaucoup de fonds et affecter des ressources à la protection des victimes.

La famille la plus proche de la victime est également très importante. Nous avons une affaire en Europe dans le cadre de laquelle une victime de la traite a d'abord témoigné puis s'est désistée. Elle ne voulait pas que son témoignage soit maintenu, car son enfant était encore dans son pays d'origine. Si vos enfants ne sont pas protégés, vous n'accepterez, naturellement, jamais de témoigner contre le trafiquant.

**Le sénateur Goldstein :** Je vous remercie l'un et l'autre d'avoir accepté de participer à notre étude sur ce projet de loi.

J'ai eu la très grande chance d'être membre de la délégation canadienne au Conseil de l'Europe lorsque la question a été examinée, en comité et au sein du conseil même, et d'avoir participé à ce débat qui était d'un très haut niveau et suscitait beaucoup d'intérêt. Je suis très reconnaissant d'avoir vécu cette expérience.

La convention est entrée en vigueur au début de février 2008. Il y a eu quelques ratifications, mais relativement peu. De nombreux pays signataires n'ont pas ratifié la convention. Pourriez-vous nous aider à comprendre les raisons pour lesquelles certains des pays qui ont signé la convention ne l'ont pas encore ratifiée?

**Mme Requena :** Comme je l'ai signalé, nous avons 21 États signataires pour le moment. Il y a diverses raisons pour lesquelles ces pays n'ont pas encore ratifié la convention, mais il y en a deux principales. La première est probablement que nous avons des procédures internes. Vous savez très bien, probablement mieux que moi, que pour ratifier un traité international ou une convention internationale, il est d'abord essentiel de se conformer aux procédures internes du pays et d'obtenir l'autorisation. Certaines considérations financières entrent aussi généralement en ligne de compte. De toute façon, il faut probablement que le Parlement accepte la ratification de la convention. Par conséquent, la première raison pour laquelle on ne ratifie pas est qu'il faut avoir suivi toutes les procédures internes concernant la ratification d'un traité international, que ce soit celui-ci ou un autre.

A second reason could be that the convention requests those countries that have ratified the convention to put in place a set of measures for protecting the victims. Normally, when you sign a convention, that means that you have a compatibility with the legislation. It means your legislation is compatible with the main measure of the convention. Some of the states which have signed but not yet ratified need to establish at a national level different measures for protecting the victim. There are various accommodations and shelters, and they need to establish these different things. That also takes some time.

So far, of these 21 member states who have signed and not ratified, some of them have announced that they are ratifying in the very near future, such as Germany, the United Kingdom and Poland. They will be ratifying in the very near future, in this year. Italy also has very protective legislation on the victims of trafficking human beings. In Belgium, there was an election and a new government, and it takes some time to ratify that convention.

**Mr. Gorseth:** On a positive note, for a Counsel of Europe convention this has been a rapid ratification process. The convention entered into force only a little over two years ago. This is actually quite exceptional for us. Of course we would like to see all member states ratifying rapidly, but for the time being the process has come on quite quickly.

**Senator Goldstein:** Thank you for your answer. Let me be a bit more precise: Have any of the states which have thus far not ratified the convention raised particular issues with respect to particular parts of the convention, or is the non-ratification in all cases resulting solely from the fact that there are certain internal procedures that must be followed, as you have just suggested?

**Ms. Requena:** As far as we know, not one of the signatories to the convention has raised any particular problems with any part of the convention. The signatories agreed in principle when they signed, so it is because, as I say, there is a compatibility issue or they are drafting new laws.

Of the 47 member states, the nine member states that have not yet even signed so far have not raised any particular problem, but maybe we do not have complete information. One member state has not signed yet because of a problem with another country of the Council of Europe, another member state. It had nothing to do, really, with the convention. It was more a bilateral problem which covered all the different international treaties, but this has now been solved. In fact, this country was Spain, and they have announced that they will sign and ratify the convention. So far as I know, the signatories do not have any problem with one specific part. They may have problems afterwards in implementation, but not as a matter of principle.

Une deuxième raison pourrait être que la convention demande aux pays qui l'ont ratifiée de mettre en place une série de mesures pour protéger les victimes. Normalement, quand on signe une convention, ça veut dire qu'on a une certaine compatibilité avec la législation. Ça veut dire que la législation est compatible avec la mesure principale de la convention. Certains des États qui ont signé la convention mais ne l'ont pas encore ratifiée doivent établir, au niveau national, différentes mesures pour protéger les victimes. Il existe différents types d'hébergements et de refuges, et il faut les établir. Ça prend aussi du temps.

Jusqu'à présent, certains des 21 États membres qui ont signé la convention sans la ratifier, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne, ont annoncé qu'ils le feraient très prochainement. Ils la ratifieront d'ici peu, dans le courant de l'année. L'Italie a également une législation très protectrice sur les victimes du trafic des êtres humains. En Belgique, il y a eu des élections et un nouveau gouvernement, et il faut un certain temps pour ratifier cette convention.

**M. Gorseth :** Sur une note optimiste, le processus de ratification a été rapide pour une convention du Conseil de l'Europe. La convention est entrée en vigueur il y a seulement un peu plus de deux ans. C'est en fait exceptionnel pour nous. Nous aimerions, naturellement, que tous les États membres la ratifient rapidement mais, jusqu'à présent, le processus s'est déroulé de façon assez rapide.

**Le sénateur Goldstein :** Merci pour votre réponse. J'aimerais poser une question un peu plus précise. Est-ce que certains des États qui n'ont pas encore ratifié la convention ont signalé des difficultés au sujet d'une disposition ou l'autre ou est-ce que sa non-ratification est, dans tous les cas, liée au seul fait qu'il faut suivre des procédures internes précises, comme vous l'avez indiqué?

**Mme Requena :** Aucun des États signataires à la convention n'a, à ma connaissance, soulevé de problèmes précis à propos d'une disposition ou l'autre de la convention. Les États signataires ont marqué leur accord de principe en signant; comme je l'ai mentionné, ce délai est probablement dû à certains problèmes de compatibilité ou au fait que ces pays rédigent de nouvelles lois.

Sur les 47 États membres, les neuf qui n'ont même pas encore signé la convention jusqu'à présent n'ont pas signalé de problèmes particuliers, mais nous n'avons peut-être pas des informations complètes. Un État membre n'a pas encore signé à cause d'un problème avec un autre pays membre du Conseil de l'Europe. Ça n'a donc aucun rapport avec la convention. Il s'agissait plutôt d'un problème bilatéral concernant tous les traités internationaux, mais le problème a maintenant été résolu. Ce pays, c'est l'Espagne, qui a d'ailleurs annoncé qu'elle signerait et ratifierait la convention. Pour autant que je sache, les États signataires n'ont aucune difficulté avec une partie précise de la convention. Ils auront peut-être des problèmes après sa mise en œuvre, mais ils n'en ont pas en principe.



**Senator Lovelace Nicholas:** Thank you, and welcome. As we all know, trafficking is a problem across all countries. Do you think it is possible to impose stricter laws for these people who are trafficking humans around the world?

**Ms. Requena:** Concerning the question of prosecution, as I said, we need to criminalize the offence in the Criminal Code. You cannot make a criminal offence of trafficking human beings but you can prosecute the trafficker with other criminal offences in the Criminal Code. Obviously, you need legislation to do this.

Often, the problem is not so much a need for stricter criminal law to prosecute trafficking, it is to implement existing law. According to the information we have, countries very often have the laws. The question is to implement the law because trafficking in human beings is a complex phenomenon.

We must start by identifying and giving rights to the victim. After proving that this person has been a victim of trafficking, we must then try to arrest the trafficker. We insist on the protection of the victims because it is often lost in the prosecution of the trafficker. It is in the interests of everyone — the victim and also the state — to protect the victim.

**Mr. Gorseth:** Our convention also provides for strengthening the prosecution for transporting for the purpose of trafficking. There are provisions on cooperation between states, having ratified the convention, that would lead to more efficient prosecution as well.

**Senator Lovelace Nicholas:** Are there any homeless victims of trafficking? If not, is everyone accounted for?

**Mr. Gorseth:** By “homeless victims,” do you mean victims living on the streets?

**Senator Lovelace Nicholas:** Yes, exactly.

**Mr. Gorseth:** I heard an interesting story recently from an NGO, talking about child victims of trafficking. We are seeing the spread from the African continent of children as domestic slaves. Often, when these children grow up, they become useless as domestic slaves and are simply disposed of on to the streets of major European cities. These are among the ones who are particularly at risk of becoming homeless. We have seen NGOs in Europe starting to work more with this specific category of homeless victims.

Homelessness can also arise for other victims of trafficking. If they manage to escape from the trafficker without getting to a safe house or getting help from an NGO, then their only option is to live on the streets.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Merci. Je vous souhaite la bienvenue. Comme nous le savons tous, le trafic pose un problème dans tous les pays. Pensez-vous qu'il soit possible d'imposer des lois plus strictes pour les personnes qui font la traite d'êtres humains à travers le monde?

**Mme Requena :** En ce qui concerne la question des poursuites, comme je l'ai déjà signalé, il est essentiel de criminaliser l'infraction dans le Code criminel. On ne peut pas faire de la traite des êtres humains une infraction criminelle, mais on peut poursuivre ses auteurs pour d'autres infractions criminelles prévues au Code pénal. Pour ce faire, il faut, naturellement, légiférer.

Le problème est souvent moins lié à la nécessité d'adopter des dispositions pénales plus strictes pour poursuivre la traite qu'à la mise en œuvre des dispositions existantes. D'après nos renseignements, la plupart des pays ont des lois. Le problème est lié à la mise en œuvre des lois, car la traite des êtres humains est un phénomène complexe.

Il faut d'abord identifier la victime et lui accorder des droits. Après avoir prouvé que la personne concernée a été victime de la traite, il faut essayer d'arrêter l'auteur. Nous insistons sur la protection des victimes, car on l'oublie souvent pendant la poursuite du trafiquant. C'est dans l'intérêt de toutes les parties — la victime et aussi l'État — de protéger la victime.

**M. Gorseth :** Notre convention contient également des dispositions plus strictes en ce qui concerne les poursuites pour transport aux fins de la traite. Elle contient des dispositions sur la coopération entre les États ayant ratifié la convention, qui accroîtraient l'efficacité de la poursuite.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Y a-t-il des victimes de la traite qui sont des sans-abri? Sinon, est-ce que toutes les personnes sont prises en compte?

**M. Gorseth :** Voulez-vous dire des victimes qui vivent dans la rue?

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Oui, c'est bien cela.

**M. Gorseth :** J'ai entendu une histoire intéressante, dernièrement, racontée par une ONG, dans laquelle il est question d'enfant victime de la traite. On constate une recrudescence de la traite d'enfants en provenance du continent africain comme esclaves domestiques. Quand ces enfants vieillissent, ils deviennent généralement inutiles comme esclaves domestiques et on les abandonne tout simplement dans les rues des grandes villes européennes. Ils sont parmi les personnes qui sont particulièrement exposées à devenir des sans-abri. Certaines ONG européennes se mettent à travailler davantage pour aider cette catégorie précise de victimes sans-abri.

Le problème de l'itinérance peut également se poser pour d'autres victimes de la traite. Quand certaines victimes arrivent à échapper à leurs trafiquants sans pouvoir obtenir un logement sûr ou recevoir de l'aide d'une ONG, leur seule option est de vivre dans la rue.

**Ms. Requena:** There was a terrible story several years ago in one of our member states about homeless children or young adults on the streets. They were captured by traffickers to be used for the harvesting of organs. They could be killed to take their heart. Therefore, the trafficking of organs is also taking place. The investigation discovered a whole network of traffickers taking these street children.

**The Chair:** Are you referring to a case where organs such as the heart were taken to be used in some ritualistic way by a certain part of society, or are you saying that there was trafficking of organs for transplant purposes?

**Ms. Requena:** It was for transplant organs. It was obvious because the dead children would be found on the street, and it was clear that they had been operated on by a doctor. It was not something ritualistic. As you know very well, sometimes there is a very limited supply of organs available for transplantation.

**The Chair:** Was this curtailed in this country by use of the law and, if so, by what means? You are saying it has stopped. Are you sure that it has stopped?

**Ms. Requena:** You can never be sure that it has stopped. The situation of trafficking, whether it is for the removal of organs or for whatever purpose, it is never clear if it is happening. However, there appeared to be grounds for believing that it was a case of trafficking in human beings.

**Mr. Gorseth:** There was a public outcry in European countries against the authorities of this particular state for not acting sufficiently quickly to stop it. Eventually, we think they did act. We have heard little of it since.

**Senator Dallaire:** I have three questions. First, once you have identified the victims, what control measures do you have to ensure that they do not disappear on you? What means do you have specifically to maintain control over them until decisions are taken regarding their future?

Second, what is the scale of trafficking, particularly of women and girls, that you are seeing within the European Union countries, and then from outside the European Union coming into your member states?

Third, am I to understand that even if a person supports an investigation, that this person has absolutely no opportunity ultimately to become a landed citizen, and that they could be returned to their country of origin? Is that policy the same for those who are from within the European Union and for those from outside the European Union?

**Ms. Requena:** In relation to your first question concerning the controls, if we are taking care of the victim until a decision is taken on their future, from the moment the victim escapes from the traffickers, they will be given significant support. The victim

**Mme Requena :** Un événement terrible s'est produit il y a plusieurs années dans un de nos États membres en ce qui concerne des enfants sans-abri ou de jeunes adultes vivant dans la rue. Ils ont été capturés par des trafiquants pour être utilisés pour la récolte d'organes. On pouvait les tuer pour prélever leur cœur. Par conséquent, le trafic d'organes est également une réalité. L'enquête a permis de dévoiler tout un réseau de trafiquants qui prenaient ces enfants de la rue.

**La présidente :** Faites-vous allusion à une affaire dans le cadre de laquelle des organes, comme le cœur, étaient prélevés pour être utilisés à certaines fins rituelles dans certains milieux ou s'agissait-il de trafic d'organes pour les transplantations?

**Mme Requena :** C'était pour les transplantations d'organes. C'était manifeste, car on retrouvait les enfants morts dans la rue et il était évident qu'ils avaient été opérés par un médecin. Ce n'était pas à des fins rituelles. Comme vous le savez, le nombre d'organes disponibles pour les transplantations est parfois très restreint.

**La présidente :** A-t-on mis fin à cette situation dans ce pays-là en adoptant une loi ou en prenant d'autres mesures? Vous dites que ça a cessé. En êtes-vous certaine?

**Mme Requena :** On ne peut jamais être certain que ça a cessé. On n'est jamais certain en ce qui concerne le trafic, que ce soit pour le prélèvement d'organes ou à d'autres fins. On avait toutefois des motifs de penser que c'était une affaire de trafic d'êtres humains.

**M. Gorseth :** Cette affaire a soulevé, dans les pays européens, un tollé de protestations contre les autorités de l'État concerné, auquel on reprochait de ne pas avoir agi assez rapidement pour mettre un terme à ce trafic. Nous pensons que cet État a finalement pris des mesures. Nous n'en avons pratiquement plus entendu parler depuis lors.

**Le sénateur Dallaire :** J'aimerais poser trois questions. Premièrement, quand vous identifiez des victimes, quelles mesures de contrôle avez-vous à votre disposition pour vous assurer qu'elles ne disparaissent pas? Quels moyens avez-vous à votre disposition pour maintenir un contrôle sur elles, en attendant que des décisions soient prises au sujet de leur avenir?

Deuxièmement, à quelle échelle se pratique la traite interne, surtout celle des femmes et des filles, et celle des femmes et des filles en provenance de l'extérieur des États membres de l'Union européenne?

Troisièmement, dois-je comprendre que même si une victime coopère dans le cadre d'une enquête, elle n'a finalement absolument aucune possibilité de devenir un citoyen reçu et qu'elle pourrait être renvoyée dans son pays d'origine? La politique est-elle la même pour les personnes en provenance de l'Union européenne que pour celles venant de l'extérieur?

**Mme Requena :** En ce qui concerne votre première question, qui porte sur les mesures de contrôle, si nous prenons soin de la victime en attendant qu'une décision soit prise au sujet de son avenir, on lui donne un appui considérable dès l'instant où elle



will be provided with secure accommodation, medical assistance and counselling. They will also be protected during the proceedings.

After that, there will be a reassessment of the victim concerning returning this person to the country of origin. Even if the victim of trafficking would like to go back to his or her country, we have to make a risk assessment in order to avoid the possibility that the victim will again fall into the trap of the traffickers. This is what often happens, and it is very important. In the repatriation program, it is important that there is a follow-up of the victim. Otherwise, they will get caught up in the traffickers' network again.

**Mr. Gorseth:** I will add something. When we talk about safe accommodation and shelters for victims, one of the things that we have heard on the implementation of the convention in some states is that they are actually using prisons. Of course, victims can be safe in prisons, but they are not to be treated as criminals. They should not be in prisons. This option is to ensure that the victims do not disappear by putting them in a prison, which is contrary to the convention. A shelter will be one stage towards the social reintegration of the victims in one form or another.

**Senator Dallaire:** Before you go to the next one, I need to know how many of them you actually lose; how many disappear into society, find themselves a job as a dishwasher or something, and you never hear from them again?

**Ms. Requena:** I cannot really tell you because it is dependent upon the different states and the different measures that have been taken. If you lose them because they have really been integrated into society, I think that is perfect. The whole idea is to provide a measure of protection, but also to help them to reintegrate. The final objective is to reintegrate the victim, as far as possible, into society. If they become waiters or dishwashers, as you say, or whatever, this is the main purpose.

As for how many there are, as I say, it is different in each country, but I get the impression that, unfortunately, there is a large percentage of victims of trafficking that often get caught in the trap of the traffickers again. For instance, in many cases when they return to their countries of origin, there is no program for protecting the victim. They arrive back in their home country, and they are often rejected by their communities or families.

You can imagine the situation in a small village anywhere, where you have a person coming back and everyone in the village knows this person was a prostitute in London, or whatever. What often happens is that this person is ostracized by the whole village. They try to escape from that, so it is very easy for this person to go back to the trafficker.

échappe aux trafiquants. On lui fournira un hébergement convenable, avec de l'assistance médicale et on lui donnera des conseils. Ces personnes sont en outre protégées pendant la procédure.

Après ça, on fera une réévaluation de la victime en ce qui concerne son retour dans son pays d'origine. Même si la victime aimerait retourner dans son pays, nous devons faire une évaluation des risques afin d'éviter la possibilité qu'elle tombe à nouveau dans le piège des trafiquants. C'est ce qui se passe souvent, et c'est très important. Dans le cadre du programme de rapatriement, il est important de faire un suivi de la victime. Sinon, elle se retrouvera prise à nouveau dans le réseau des trafiquants.

**M. Gorseth :** J'aimerais faire un autre commentaire. À propos d'hébergement convenable et de refuges pour les victimes, ce qu'on entend notamment dire au sujet de la mise en œuvre de la convention dans certains États, c'est que les autorités ont en fait recours aux prisons. Les victimes peuvent, naturellement, être en sécurité dans les prisons, mais il ne faut pas qu'elles soient traitées comme des criminels. Elles ne devraient pas être dans des prisons. Cette option a pour but de s'assurer que les victimes ne disparaissent pas en les plaçant dans une prison, ce qui va à l'encontre de la convention. Un refuge sera une étape vers la réintégration sociale des victimes sous une forme ou sous une autre.

**Le sénateur Dallaire :** Avant que vous ne répondiez à la question suivante, j'aimerais absolument savoir combien de victimes vous n'arrivez plus à retrouver; comment une personne peut-elle disparaître dans la société, se trouver un emploi comme plongeur, ou un autre emploi, et qu'on n'entende plus jamais parler d'elle?

**Mme Requena :** Je ne peux pas vraiment vous le dire, car ça dépend des différents États et des différentes mesures qui ont été prises. Si vous perdez la trace des victimes parce qu'elles ont été vraiment intégrées à la société, je trouve que c'est parfait. Le but est d'assurer une certaine protection, mais aussi d'aider les victimes à se réintégrer à la société. L'objectif final est, dans toute la mesure du possible, la réintégration de la victime à la société. Si les victimes deviennent serveurs ou plongeurs, comme vous le dites, ou font un autre métier, c'est le but principal de l'intervention.

En ce qui concerne le nombre de victimes, comme je l'ai précisé, il est différent d'un pays à l'autre, mais j'ai l'impression que le pourcentage des victimes de la traite qui retombent dans les filets des trafiquants est malheureusement élevé. Par exemple, lorsque les victimes rentrent dans leur pays d'origine, elles ne sont protégées par aucun programme. Elles rentrent dans leur pays d'origine et sont souvent rejetées par leur communauté ou par leur famille.

Vous pouvez imaginer comment ça se passe dans un petit village où une personne rentre, quand tout le village sait que c'était une prostituée à Londres, par exemple. Ce qui arrive souvent, c'est qu'elle est ostracisée par tout le village. La victime essaie d'échapper à ce type de situation et, par conséquent, elle retombe très facilement dans les filets du trafiquant.

I do not have an answer to your question. I cannot give you a number because we do not have a global number for Europe — it depends on the countries. Unfortunately, a lot of victims get caught in the trap of the trafficker again, and traffickers take advantage of these situations.

The second question relates to the amount of trafficking, mainly in women and girls, if I understood your question, not only in Europe but also from outside Europe. This is illegal trafficking. Therefore, we do not have reliable statistics. We can only make assumptions on what is happening, based on some of the data that we have.

There is, for instance, a story from the International Labour Organization that says in 2005, there were 2.5 million persons who were trafficked around the world. They said that 43 per cent of these persons were victims of sexual exploitation, and 32 per cent of them were used for forced labour.

You asked how many were women and girls. Apparently, that is a high percentage, around 60 to 70 per cent, depending on the countries. It is true that women and girls are mainly trafficked for sexual exploitation. In addition, they are used for what we call domestic slavery, for work in homes.

However, I would like to point out that we have more and more information about men who are used as slaves in the case of economic exploitation, forced labour. In the African culture mainly, more young men are trafficked. Therefore, if I reply to you in brief, the majority in this case is very high. Sometimes they say that in all of Europe there would be more than 700,000 persons. However, as I say, the more reliable study is this one of the International Labour Organization of 2005, which says 2.5 million persons are victims of trafficking all around the world.

Your third question is, can a victim of trafficking become a citizen, a national of the country where he or she has been exploited? Obviously, as I said at the beginning, one important part of the reintegration of a victim is to acquire the nationality of the country where this person is living and working. If we reach the point where the victims are becoming nationals of the destination country where they have been exploited, we would be very happy. That is the aim — to reintegrate these people into society.

**Senator Phalen:** Your website has an item about a study on the methods used by traffickers to recruit their victims via the Internet and the means currently being used to combat this. Can you give us an overview of what this study found and how successful countries are in combating this method of recruitment?

Je n'ai pas de réponse à votre question. Je ne peux pas mentionner un nombre, car nous n'avons pas de nombre total pour l'Europe; ça dépend des pays. Un pourcentage élevé des victimes retombent malheureusement dans les filets des trafiquants, et ceux-ci profitent de ces situations.

La deuxième question concerne, si je l'ai bien comprise, l'échelle à laquelle se pratique la traite, surtout des femmes et des filles, venant non seulement de l'Europe, mais aussi de l'extérieur. C'est du trafic illégal. Par conséquent, nous n'avons pas de statistiques fiables. Nous pouvons seulement faire des présomptions sur la situation, sur la base de certaines données que nous avons.

Par exemple, d'après l'Organisation internationale du travail, en 2005, il y avait 2,5 millions de personnes victimes de la traite à l'échelle mondiale. Cette organisation a indiqué que 43 p. 100 de ces personnes étaient victimes d'exploitation sexuelle et 32 p. 100 étaient utilisées pour le travail forcé.

Vous avez demandé combien ça représentait de femmes et de filles. Le pourcentage qu'elles représentent est apparemment élevé; il oscille autour de 60 et 70 p. 100, selon les pays. Il est vrai que les femmes et les filles sont victimes de la traite surtout pour l'exploitation sexuelle. En outre, on les utilise pour ce que l'on appelle l'esclavage domestique, autrement dit pour travailler comme domestiques.

J'aimerais toutefois signaler que nous recevons de plus en plus d'informations concernant des hommes utilisés comme esclaves pour l'exploitation économique et le travail forcé. Surtout dans la culture africaine, le nombre de jeunes hommes victimes de trafic augmente. Par conséquent, pour répondre brièvement, le nombre de victimes est en l'occurrence très élevé. On dit parfois qu'à l'échelle de l'Europe, cela représenterait plus de 700 000 personnes. Comme je l'ai toutefois signalé, l'étude la plus fiable est celle de 2005 faite par l'Organisation internationale du travail, qui indique que 2,5 millions de personnes sont victimes de la traite à l'échelle mondiale.

Votre troisième question était la suivante : « Est-ce qu'une victime de la traite peut devenir un citoyen, un ressortissant du pays où elle a été exploitée? ». Comme je l'ai mentionné au début de la séance, un aspect important de la réintégration d'une victime est, naturellement, d'acquérir la nationalité du pays où elle vit et travaille. Nous serions heureux si nous pouvions en arriver à ce que les victimes deviennent des ressortissants du pays de destination, celui dans lequel elles ont été exploitées. C'est le but — c'est de réintégrer ces personnes à la société.

**Le sénateur Phalen :** Votre site web contient un article concernant une étude sur les méthodes utilisées par les auteurs de la traite pour recruter leurs victimes par Internet et sur les méthodes de lutte contre ces façons de procéder. Pouvez-vous donner un aperçu des constatations qui ont été faites dans le cadre de cette étude et indiquer dans quelle mesure les pays réussissent à lutter contre cette méthode de recrutement?



**Ms. Requena:** We realize, for victims of sexual exploitation, that many are recruited in person. However, nowadays with the new technologies and the general access of the public to the Internet, we have to check the recruitment through those methods.

There are several cases. There is what are called marriage agencies. There are some websites on the Internet that you go to if you are looking for a husband or a wife, and these websites are only a facade for buying a person. You can choose a person who will become your sexual victim and will also be exploited as a domestic slave.

This is only one case, with the marriage agencies. Other examples are the chat rooms. They are different mainly because children are included in these cases through the Internet. They chat online and it is very common that children and young adults use these sites.

The aim of the study is to alert people that there are new methods for recruiting victims of human trafficking. These methods are on the Internet. It is very difficult to know the origins of these websites. It is very difficult to close them down, and it is very difficult to track the methods of the trafficker. Therefore, the aim of this study is to alert people, first to tell them about the tools the traffickers use so that people do recognize them, and to also alert the state that they need to adopt specific legislation for this kind of recruitment of victims of trafficking.

**The Chair:** I would like to thank our witnesses for taking the time to share their expertise. When we were looking beyond our own borders to do some comparisons the Council of Europe, and particularly your division, were instantly recognized.

Given your expertise, we thank you for this discussion this morning — your afternoon. No doubt, we will be back to you with some particular questions as we continue our study, not only of this bill but of the whole area of human trafficking. We look forward to working with you and thank you for your expertise today.

The committee adjourned.

**Mme Requena :** En ce qui concerne les victimes d'exploitation sexuelle, nous savons qu'un grand nombre d'entre elles sont recrutées en personne. Cependant, grâce aux nouvelles technologies actuelles et à l'accès général à Internet, nous devons surveiller le recrutement par ces méthodes.

Il y a plusieurs cas. Il y a ce qu'on appelle des agences de mariage. Si on cherche un mari ou une femme, on peut visiter certains sites Internet qui ne sont en fait qu'une façade pour acheter les services d'une personne. On peut choisir une personne qui deviendra votre victime sexuelle et sera aussi exploitée comme esclave domestique.

Les agences matrimoniales ne sont qu'un cas. Les forums de discussion sont un autre exemple. Ils sont différents surtout parce que les enfants sont visés également dans ces sites Internet. Ils font du clavardage en ligne; les enfants et les jeunes adultes utilisent très souvent ces sites.

Le but de l'étude est d'avertir les gens qu'il existe de nouvelles méthodes de recrutement de victimes pour la traite des êtres humains. Ces méthodes sont basées sur Internet. Il est très difficile de connaître l'origine de ces sites web. C'est très complexe de les faire fermer et de rester à jour sur les méthodes utilisées par les trafiquants. Par conséquent, le but de cette étude est d'avertir les gens et de les mettre au courant avant tout des outils utilisés par les trafiquants pour qu'ils les repèrent, et aussi d'avertir l'État qu'il doit adopter des dispositions législatives visant spécifiquement ce type de recrutement de victimes de la traite.

**La présidente :** Je remercie nos témoins d'avoir accepté de partager leurs connaissances spécialisées. Quand nous avons examiné ce qui se passait au-delà de nos frontières pour établir des comparaisons, le Conseil de l'Europe, et en particulier votre division, sont sortis instantanément du lot.

Étant donné vos compétences en la matière, nous vous remercions d'avoir participé à cette discussion ce matin — c'est plutôt l'après-midi chez vous. Nous aurons certainement encore d'autres questions à vous poser en poursuivant notre étude de ce projet de loi et de toute la question du trafic de personnes. Nous nous réjouissons de collaborer avec vous et vous remercions pour les connaissances spécialisées dont vous nous avez fait profiter aujourd'hui.

La séance est levée.

**Monday, May 12, 2008**

*Canadian Council for Refugees:*

Janet Dench, Executive Director.

*KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives:*

Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program.

*Amnesty International Canada:*

Gloria Nafziger, Refugee Coordinator;

Naomi Kikoler, Articling Student.

*Canadian Bar Association:*

David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section;

Kerri Froc, Legal Policy Analyst.

*Barreau du Québec:*

Jacques Beauchemin, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Catherine Dagenais, Lawyer, Research and Legislation Services.

*Individuals:*

Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University;

Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa.

**Tuesday, May 29, 2008**

*Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division (by video conference):*

Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action;

Marta Requena, Head of Division.

**Le lundi 12 mai 2008 :**

*Conseil canadien pour les réfugiés :*

Janet Dench, directrice exécutive.

*KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice :*

Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration.

*Amnistie internationale Canada :*

Gloria Nafziger, coordonnatrice des réfugiés;

Naomi Kikoler, étudiante en stage.

*Association du Barreau canadien :*

David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Kerri Froc, analyste des politiques juridiques.

*Barreau du Québec :*

Jacques Beauchemin, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Catherine Dagenais, avocate, Service de recherche et de législation.

*À titre personnel :*

Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill;

Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa.

**Le jeudi 29 mai 2008 :**

*Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains (par vidéoconférence) :*

Hallvard Gorseth, administrateur, action contre la traite;

Marta Requena, chef de division.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, May 5, 2008**

*Canadian Association of Sexual Assault Centres (by video conference):*

Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia and Yukon);

Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

*Comité d'action contre le trafic humain interne et international:*

Pierrette Boissé, Member;

Louise Dionne, Member and Facilitator.

*As an individual:*

Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal.

*Canada Border Services Agency:*

Megan Imrie, Director, Horizontal Policy & Planning Division, Enforcement Branch.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 5 mai 2008 :**

*Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel (par vidéoconférence) :*

Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon);

Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

*Comité d'action contre le trafic humain interne et international :*

Pierrette Boissé, membre;

Louise Dionne, membre et animatrice.

*À titre personnel :*

Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Megan Imrie, directrice, Division de politique horizontale planification, Direction générale de l'exécution de la loi.

*Gendarmerie royale du Canada :*

Mike Cabana, surintendant principal, directeur général Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales internationales.

*(Suite à la page précédente)*





Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

### Human Rights

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, June 2, 2008  
Tuesday, June 3, 2008  
Monday, June 9, 2008

#### Issue No. 6

#### Third, fourth and fifth (final) meetings on:

Bill C-280, An Act to Amend the Immigration  
and Refugee Protection Act  
(coming into force of sections 110, 111 and 171)

and

#### Third meeting (in camera) on:

Issues relating to human rights and, *inter alia*, to review  
the machinery of government dealing with Canada's international  
and national human rights obligations

and

#### First meeting on:

Issue of the sexual exploitation of persons, with particular  
emphasis on children, including questions of trafficking in  
children, prostitution, sex tourism, pornography,  
and the sexual exploitation of children on the internet

#### APPEARING:

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P.,  
Minister of Citizenship and Immigration

#### INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-280)

#### WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

### Droits de la personne

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 2 juin 2008  
Le mardi 3 juin 2008  
Le lundi 9 juin 2008

#### Fascicule n° 6

#### Troisième, quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration et la protection des réfugiés  
(l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171)

et

#### Troisième réunion (à huis clos) concernant :

L'étude sur l'évolution de diverses questions ayant traités aux  
droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes  
du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations  
nationales et internationales en matière de droits de la personne

et

#### Première réunion concernant :

La question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier  
des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de  
prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et  
d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet

#### COMPARAÎT :

L'honorable Diane Finley, C.P., députée,  
ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

#### Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-280)

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Cowan	* LeBreton, P.C.
Goldstein	(or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C.	Lovelace Nicholas
(or Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy
	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Dallaire substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*June 9, 2008*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Cowan	* LeBreton, C.P.
Goldstein	(ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P.	Lovelace Nicholas
(ou Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy
	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 9 juin 2008*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 1, 2008:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on the issue of the sexual exploitation of persons, with particular emphasis on children, including questions of trafficking in children, prostitution, sex tourism, pornography, and the sexual exploitation of children on the internet.

That the Committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2009 and that the Committee retain until October 31, 2009 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1<sup>er</sup> mai 2008 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, la question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet;

Que le Comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve jusqu'au 31 octobre 2009 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 2, 2008  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:03 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson and Oliver (7).

*In attendance:* Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171). (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

### WITNESSES:

*Quebec Immigration Lawyers Association:*

Stéphane Handfield, Vice-President.

*As an individual:*

Max Berger, Immigration Lawyer.

*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:*

Abraham Abraham, Representative in Canada;

Hy Shelow, Senior Protection Officer;

Michael Casasola, Resettlement Officer.

*Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:*

Phil Nagy, President;

Joan Auden, Member.

*St. Joseph's Catholic Parish, Refugee Outreach Group:*

Pierre Gauthier, Chair;

Lisa Barnet, Member;

Jan Raska, Member.

The chair made an opening statement.

Mr. Berger and Mr. Handfield each made a statement and, together, answered questions.

At 6:02 p.m., the committee suspended.

At 6:06 p.m., the committee resumed.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 2 juin 2008  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 3, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson et Oliver (7).

*Également présente :* Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

### TÉMOINS :

*Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration :*

Stéphane Handfield, vice-président.

*À titre personnel :*

Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

*Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :*

Abraham Abraham, représentant au Canada;

Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection;

Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

*Comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :*

Phil Nagy, président;

Joan Auden, membre.

*Paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés :*

Pierre Gauthier, président;

Lisa Barnet, membre;

Jan Raska, membre.

La présidente fait une déclaration.

M. Berger et M. Handfield font chacun une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 2, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 6, le comité reprend ses travaux.

Mr. Abraham made a statement and, together with Mr. Shelow and Mr. Casasola, answered questions.

At 7:04 p.m., the committee suspended.

At 7:08 p.m., the committee resumed.

Mr. Nagy, Mr. Gauthier, Ms. Barnett and Mr. Raska each made a statement and, together with Ms. Auden, answered questions.

At 8 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2008  
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:33 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth, Nolin and Oliver (9).

*In attendance:* Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171). (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

APPEARING:

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P., Minister of Citizenship and Immigration.

WITNESSES:

*As individuals:*

The Honourable Joseph Volpe, P.C., M.P. (Former Minister of Immigration);

William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board.

*Citizenship and Immigration Canada:*

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;

Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch.

The chair made an opening statement.

Mr. Volpe made a statement and answered questions.

M. Abraham fait une déclaration et, de concert avec M. Shelow et M. Casasola, répond aux questions.

À 19 h 4, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 8, le comité reprend ses travaux.

M. Nagy, M. Gauthier, Mme Barnett et M. Raska font chacun une déclaration et, de concert avec Mme Auden, répondent aux questions.

À 20 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 3 juin 2008  
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 15 h 33, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth, Nolin et Oliver (9).

*Également présente :* Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

TÉMOINS :

*À titre personnel :*

L'honorable Joseph Volpe, C.P., député (anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration);

William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, secteur des politiques stratégiques et des programmes;

Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés.

La présidente fait une déclaration.

M. Volpe fait une déclaration et répond aux questions.



At 4:34 p.m., the committee suspended.

At 4:38 p.m., the committee resumed.

Mr. Bauer made a statement and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:19 p.m., the committee resumed.

Mr. Bauer continued answering questions.

At 5:32 p.m., the committee suspended.

At 5:35 p.m., the committee resumed.

Ms. Finley made a statement and, together with Ms. Lyon and Ms. Aucoin, answered questions.

At 6:41 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 9, 2008

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:03 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cowan, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver, Poy and Stratton (9).

*In attendance:* Laura Barnett and Jennifer Bird, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171). (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

It was agreed that the title stand postponed.

The Chair asked whether clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Stratton moved:

That Bill C-280 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 9 with the following: "and 171 come into force one year after the day on which a".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

À 16 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 38, le comité reprend ses travaux.

M. Bauer fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 19, le comité reprend ses travaux.

M. Bauer continue de répondre aux questions.

À 17 h 32, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 35, le comité reprend ses travaux.

Mme Finley fait une déclaration et, de concert avec Mme Lyon et Mme Aucoin, répond aux questions.

À 18 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 9 juin 2008

(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 3, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cowan, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver, Poy et Stratton (9).

*Également présentes :* Laura Barnett et Jennifer Bird, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

La présidente demande si l'article 1 est adopté.

L'honorable sénateur Stratton propose :

Que le projet de loi C-280 soit modifié, à l'article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 9, de ce qui suit : « 111 et 171 entrent en vigueur un an après la date de ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

The committee resumed consideration of the question that clause 1, as amended, carry.

The Honourable Senator Stratton moved:

That Bill C-280 be amended in clause 1, on page 1, by adding after line 14 the following:

“(3) For greater certainty, a decision made before the coming into force of section 110 by the Refugee Protection Division or the Convention Refugee Determination Division is not subject to appeal under that section.

(4) Despite subsection (3), an appeal may be taken under section 100 against a decision that was made by the Refugee Protection Division before the coming into force of that section and that is referred back to it by the Federal Court after the coming into force of that section.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 1, as amended, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill, as amended, carry.

It was agreed that the Bill be reported to the Senate.

At 5:12 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 1, 2008 the committee began its consideration of issue of the sexual exploitation of persons, with particular emphasis on children, including questions of trafficking in children, prostitution, sex tourism, pornography, and the sexual exploitation of children on the internet

The committee considered a draft budget.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That the special study budget application (study on the exploitation of persons) in the amount of \$ 386,463 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

#### Summary of Expenditures

Professional and Other Services	\$ 63,500
Transportation and Communications	\$ 301,463
All Other Expenditures	\$ 21,500
<b>TOTAL</b>	<b>\$ <u>386,463</u></b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:22 p.m. the committee suspended.

At 5:24 p.m., the committee resumed and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee continued its consideration of issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 1 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Stratton propose :

Que le projet de loi C-280 soit modifié, à l'article 1, à la page 1, par adjonction, après la ligne 14, de ce qui suit :

« (3) Il est entendu que la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés ou la Section du statut de réfugié avant l'entrée en vigueur de l'article 110 n'est pas susceptible d'appel au titre de cet article.

(4) Malgré le paragraphe (3), la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés avant l'entrée en vigueur de l'article 110 est susceptible d'appel au titre de cet article dans le cas où elle lui est renvoyée par la Cour fédérale après cette entrée en vigueur. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 1 modifié.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat.

À 17 h 12, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2008, le comité entreprend son étude sur la question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet.

Le comité examine une ébauche de budget.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le budget pour l'étude spéciale sur la question de l'exploitation des personnes, d'un montant de 386 463 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

#### Sommaire des dépenses

Services professionnels et autres	63 500 \$
Transports et communications	301 463 \$
Autres dépenses	21 500 \$
<b>TOTAL</b>	<b><u>386 463 \$</u></b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 22, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 24, le comité reprend ses travaux et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, poursuit son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)



Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider its draft report and discussed future business.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour étudier son projet de rapport et discuter de ses travaux futurs.

At 6:47 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 18 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, June 10, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 4, 2008, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*Clause 1, page 1:*

(a) Replace line 9 with the following:

“and 171 come into force one year after the day on which a”;

(b) Add after line 14 with the following:

“(3) For greater certainty, a decision made before the coming into force of section 110 by the Refugee Protection Division or the Convention Refugee Determination Division is not subject to an appeal under that section.

(4) Despite subsection (3), an appeal may be taken under section 110 against a decision that was made by the Refugee Protection Division before the coming into force of that section and that is referred back to it by the Federal Court after the coming into force of that section.”.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 10 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 4 mars 2008, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

*Article 1, page 1 :*

a) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« 111 et 171 entrent en vigueur un an après la date de »;

b) Ajouter après la ligne 14 ce qui suit :

· « (3) Il est entendu que la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés ou la Section du statut de réfugié avant l'entrée en vigueur de l'article 110 n'est pas susceptible d'appel au titre de cet article.

(4) Malgré le paragraphe (3), la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés avant l'entrée en vigueur de l'article 110 est susceptible d'appel au titre de cet article dans le cas où elle lui est renvoyée par la Cour fédérale après cette entrée en vigueur. ».

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 2, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 5:03 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, we are convened this evening to address Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act, coming into force of sections 110, 111, and 171.

We have on our first panel, representing the Quebec Immigration Lawyers Association, Mr. Stéphane Handfield, Vice-President; and also on this panel, as an individual, is Mr. Max Berger, an immigration lawyer.

**Max Berger, Immigration Lawyer, as an individual:** Thank you for hearing from me. By way of quick introduction, I am an immigration lawyer with offices in Toronto and Montreal. I have been appearing before the board regularly since the year of its inception in 1989. Over the past two decades I have represented several thousand refugee claimants in their hearings before the board. It is from that body of experience that I bring forward these comments to you.

My view is that the RAD, the Refugee Appeal Division, should be implemented because the RAD is a merit-based appeal which is a necessary component of any proper refugee determination system. I am also of the view that the RAD should be hearing new evidence. If we are to give claimants the opportunity to present new evidence prior to removal, as we currently do under the Pre-Removal Risk Assessment system, PRRA, it makes much more sense for the RAD to pick up that function since they already will be hearing the appeal on the merits. If that is done, then the PRRA program, with its 97 per cent refusal rate, can be abolished. In my view, the PRRA serves no useful purpose.

The best scheme I can imagine is once the Refugee Protection Division, RPD, renders a negative decision, the Canada Border Services Agency, CBSA, will thereupon begin tentative removal arrangements, making sure a claimant has a passport or travel document available so that once the RAD renders its decision, if it is a negative decision, then the claimant can be removed within 30 days — not after years and years, which is the current system today.

The thrust of my submission to you this evening will be that the RAD should be implemented, but not until the RPD puts in place certain procedural changes —

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 2 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 17 h 3 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous sommes ici réunis ce soir pour étudier le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171.

Notre premier groupe de témoins est composé de M. Stéphane Handfield, vice-président de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, et de M. Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration, qui comparaît à titre personnel.

**Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration, à titre personnel :** Merci de m'entendre. Je me présente. Je suis avocat spécialisé en droit de l'immigration ayant des bureaux à Toronto et à Montréal. Je plaide régulièrement devant la Commission depuis sa création, en 1989. Au cours des deux dernières décennies, j'ai représenté plusieurs milliers de revendicateurs du statut de réfugié dans le cadre de leurs audiences devant la Commission. C'est sur la base de cette expérience que je vais vous livrer les remarques qui vont suivre.

Je suis d'avis que la SAR, ou Section d'appel des réfugiés, devrait être établie, car la procédure d'appel devant la SAR donne lieu à un appel sur le fond, ce qui est une composante essentielle de tout bon système de détermination du statut de réfugié. Je pense par ailleurs que la SAR devrait entendre de nouveaux éléments de preuve. Si l'on va accorder aux demandeurs la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve avant leur renvoi, comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le cadre du système d'Examen des risques avant renvoi, ou ERAR, il est beaucoup plus logique que la SAR assume ce rôle étant donné qu'elle va déjà entendre l'appel au fond. Avec ce changement, le programme ERAR, avec son taux de refus de 97 p. 100, pourrait être aboli. À mon avis, l'ERAR ne sert aucune fin utile.

Le meilleur système qui je puisse imaginer en serait un dans le cadre duquel, une fois une décision négative rendue par la Section de protection des réfugiés, ou SPR, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'ASFC, entamerait la préparation provisoire du renvoi, veillant à ce que le demandeur ait un passeport ou un autre document de voyage afin qu'une fois la décision rendue par la SAR, advenant que celle-ci soit négative, le demandeur puisse alors être renvoyé dans les 30 jours — et non pas des années plus tard, ce qui est le cas avec l'actuel régime.

Le principal message que je veux vous livrer ce soir est que la SAR devrait être établie, mais pas avant que la SPR n'ait instauré un certain nombre de changements dans la procédure...

**The Chair:** Mr. Berger, since the committee is being televised, could you explain for our listeners what the acronyms you are using stand for? I apologize for interrupting.

**Mr. Berger:** Certainly; the RPD, which is the Refugee Protection Division, is the division of the board currently in place that adjudicates upon refugee claims. The RAD, the Refugee Appeal Division, is what we are here to discuss today. We are trying to decide whether or not it should be implemented. The PRRA, the Pre-Removal Risk Assessment program, is also currently in place today. That is a program whereby the Immigration Department will give a claimant a last opportunity to present new evidence.

Where I left off, I was about to say that the thrust of my submission to you this evening will be that the RAD should be implemented, but not until certain modifications are made to the RPD to discourage the flow of bogus refugee claimants coming to Canada. We have seen, over the last several years, a large influx of bogus claims. The acceptance rate in refugee claims in the first year of the board's operation in 1989 was 88 per cent. That has dropped incrementally where, for the last several years, it has been under 50 per cent.

My fear is that if we do nothing, the newly implemented RAD will be overwhelmed by bogus refugee claims. We should be taking steps to discourage bogus claimants from coming to Canada, while leaving the door wide open for genuine claimants to come here.

I would like to quickly review two cases from my own case histories to illustrate the points I want to make. I then want to go over the most recent statistics of acceptance. I have provided a two-page handout to you to give you an idea what the caseload of the RAD might be if it is implemented now. Finally, I want to leave you with four recommendations that I believe the RPD and the government should put into place before the RAD is established.

A woman from Iran named Fatima Fazlinasaab was my client about 11 years ago. The reason I can give you her name is that after the board refused her case, she took her claim and her case to the media, and the *Toronto Star* published four or five articles, which more or less embarrassed the Minister of Immigration into letting her stay in Canada.

Fatima was in my office and for 45 minutes told me, in graphic and intimate detail, the torture that she endured physically and emotionally in her native Iran. When you hear such a story from someone who genuinely has been persecuted, it is something that does not leave you; it stays with you the next day, the next month, one year later, ten years later.

At her hearing, the two-member panel hearing her case decided they did not want to hear oral evidence from Fatima about her persecution because they had a detailed statement. They made a

**La présidente :** Monsieur Berger, étant donné que la séance du comité est en train d'être télédiffusée, pourriez-vous expliquer, pour la gouverne de ceux qui nous regardent, ce à quoi correspondent les sigles que vous utilisez? Excusez-moi de vous avoir interrompu.

**M. Berger :** Certainement. La SPR, qui est la Section de protection des réfugiés, est la section de la commission qui assure en ce moment le traitement des demandes de statut de réfugié. La SAR, c'est-à-dire la Section d'appel des réfugiés, est ce dont nous discutons ici aujourd'hui. La question est de savoir si cette section doit ou non être créée. Le système ERAR, ou Examen des risques avant renvoi, est lui aussi en place à l'heure actuelle. Il s'agit d'un système grâce auquel le ministère de l'Immigration accorde au demandeur une dernière occasion de présenter des éléments de preuve nouveaux.

J'étais en train de dire que le gros de mon message pour vous ce soir sera que la SAR devrait être créée, mais pas avant qu'on ait apporté certains changements à la SPR en vue de décourager les faux revendicateurs de statut de réfugié de venir au Canada. Nous avons, au cours des dernières années, constaté un énorme afflux de fausses demandes. Le taux d'acceptation des demandes de statut de réfugié pendant la première année d'existence de la commission, soit en 1989, était de 88 p. 100. Ce taux a diminué progressivement pour se situer, au cours des dernières années, en dessous de 50 p. 100.

Ma crainte est que, si nous ne faisons rien, la SAR nouvellement créée soit inondée de fausses demandes de statut de réfugié. Nous devrions prendre des mesures pour dissuader les faux demandeurs de venir au Canada, tout en laissant grande ouverte la porte pour les revendicateurs authentiques.

J'aimerais passer rapidement en revue deux cas tirés de mes propres dossiers pour illustrer ma thèse. Je parcourrai ensuite les plus récentes statistiques en matière d'acceptations. Je vous ai fourni un document de deux pages pour vous donner une idée de ce que serait le volume des cas à la SAR si celle-ci était créée dans le contexte actuel. Enfin, je vous soumettrai quatre recommandations que devraient selon moi mettre en œuvre la SPR et le gouvernement avant que ne soit créée la SAR.

Une Iranienne du nom de Fatima Fazlinasaab a été ma cliente il y a de cela environ 11 ans. La raison pour laquelle je vous donne son nom est qu'après que la commission ait rejeté sa demande, elle s'est livrée aux médias et le *Toronto Star* a publié quatre ou cinq articles qui ont mis le ministre de l'Immigration dans un tel embarras qu'il l'a autorisée à demeurer au Canada.

Fatima est venue me rencontrer dans mon bureau et m'a entretenu pendant 45 minutes, avec force détails intimes, de la torture physique et émotionnelle qu'elle avait endurée dans son Iran natal. Lorsque vous entendez de telles choses de la bouche d'une personne qui a véritablement été persécutée, cela ne vous quitte jamais; cela vous habite le lendemain, le mois suivant, une année plus tard, dix années plus tard.

Lors de son audience, le tribunal, formé de deux commissaires, a décidé qu'il ne voulait pas entendre de témoignage oral de Fatima au sujet de sa persécution du fait qu'il avait une



negative finding of credibility against her, without giving her the chance to present oral evidence about her persecution, which went right to the heart of her refugee claim.

It was a terrible and shocking decision, made more so because it was the worst case of persecution that I have ever heard about in my career as an immigration lawyer, and the board refused her case. Had it not been for the *Toronto Star* and a brave journalist, Ms. Michele Landsberg, coming to Fatima's rescue, she would have been deported back to Iran, where the regime would have finished her off. This is a classic example of why a refugee appeal division is necessary.

I will tell you about a very different case, which is about a woman named Lul, from Somalia, who came to the border with her 2-year-old child. The immigration officer was suspicious of Lul because of her dress and her demeanour. The officer did not think that Lul had come directly from Somalia as she claimed. I saw Lul in my office and I remarked to the Somali interpreter that Lul had the most beautiful 2-year-old boy I had ever seen in my life.

It took a year and a half for Lul to have her hearing, which was routine, and she was accepted. A few days later I ran into the Somali interpreter who asked me what happened. I said that Lul was accepted. The interpreter asked what I thought of her son. I said that the boy was at the hearing and he was a funny-looking, rather unattractive kid. The interpreter reminded me that a year and a half ago when Lul first came to see us, I had remarked that her son was beautiful. The interpreter laughed and said, "Mr. Berger, let me tell you the real story of Lul. She was born in Somalia but when she was a child, her parents moved the family to Sweden. She grew up in Sweden, became a Swedish citizen, married and had a son." A domestic dispute with the father occurred and she decided to come to Canada with her son and make a refugee claim. Prior to the hearing, Lul had to send the boy back to Sweden because apparently the father wanted to see the child.

The time for her hearing arrived and, knowing she had to show up at the Immigration and Refugee Board with her child, she simply rented a child for the afternoon from the Somali community; and she passed her case.

These two cases show two things: In the case of Fatima, how easy it is for the IRB to make a mistake, which could have been tragic; and in the case of Lul, how easy it is for a refugee claimant to fool the Board. That is because the IRB does not ask the right questions and does not make the right inquiries. I will come back to those questions and inquiries in a minute.

First, I will review with the committee the most recent acceptance statistics of the IRB to give you an idea of what the caseload of a refugee appeal division might look like if we were to implement one right away. I have provided a two-page handout to the clerk. I remind senators that when the IRB was created in 1989, in its first year of operations the acceptance rate

déclaration détaillée. Il a conclu à un manque de crédibilité de sa part, sans lui avoir donné l'occasion de présenter des preuves orales relativement à sa persécution, qui était au cœur même de sa demande de statut de réfugié.

Ce fut une terrible et choquante décision, d'autant plus que c'était la pire affaire de persécution que j'avais jamais entendue dans toute ma carrière d'avocat spécialisé en immigration, et la Commission a rejeté sa demande. Sans le *Toronto Star* et la brave journaliste, Mme Michele Landsberg, qui est venue à sa rescousse, elle aurait été renvoyée en Iran, où le régime l'aurait achevée. Voilà un exemple classique illustrant la nécessité d'avoir une section d'appel des réfugiés.

Je vais vous parler d'un autre cas, celui d'une Somalienne du nom de Lul, qui s'est présentée à la frontière avec son enfant de deux ans. L'agent d'immigration s'était méfié de Lul à cause de ses vêtements et de son comportement. L'agent ne croyait pas que Lul était venue directement de Somalie comme elle le prétendait. J'ai rencontré Lul dans mon bureau et j'ai dit à l'interprète somalien que Lul avait le plus magnifique garçon de deux ans que j'avais jamais vu de ma vie.

Il a fallu attendre un an et demi pour que Lul obtienne son audition, qui a été routinière, et sa demande a été acceptée. Quelques jours plus tard, j'ai croisé l'interprète somalien, qui m'a alors demandé ce qui s'était passé. Je lui ai dit que Lul avait été acceptée. L'interprète a demandé ce que j'avais pensé de son fils. Je lui ai dit que le fils avait été présent à l'audience et qu'il était un enfant au physique plutôt étrange et ingrat. L'interprète m'a rappelé qu'un an et demi auparavant, lorsque Lul était venue nous rencontrer, j'avais souligné la beauté de son fils. L'interprète a ri et a dit : « Monsieur Berger, permettez que je vous raconte la vraie histoire de Lul. Elle est née en Somalie, mais lorsqu'elle était enfant, ses parents ont déménagé la famille en Suède. Elle a grandi en Suède, est devenue citoyenne de la Suède, s'est mariée et a eu un fils. » Il y a eu une querelle de ménage avec le père et elle a décidé de venir au Canada avec son fils et de faire une demande de statut de réfugié. Avant l'audience, Lul avait renvoyé le garçon en Suède, le père voulant apparemment le voir.

La date de son audience approchant, et sachant qu'il lui fallait se présenter devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avec son enfant, elle en a simplement loué un pour l'après-midi auprès de la communauté somalienne, et sa demande a été acceptée.

Ces deux cas font ressortir deux choses : dans le cas de Fatima, à quel point il est facile pour la CISR de se tromper, et pour elle, les conséquences auraient pu être tragiques; et dans le cas de Lul, à quel point il est facile pour un revendicateur du statut de réfugié de tromper la commission. C'est parce que la CISR ne pose pas les bonnes questions et ne fait pas les bonnes recherches. Je reviendrai dans un instant sur ces questions et ces recherches.

Je vais, au préalable, examiner avec le comité les plus récentes statistiques en matière d'acceptation par la CISR, pour vous donner une idée de ce à quoi ressemblerait le volume de travail d'une section d'appel des réfugiés si l'on en créait une tout de suite. J'ai remis au greffier un document de deux pages. Je rappellerai aux sénateurs que la CISR a été créée en 1989 et que

was 88 per cent. The handout I have given you is for the year 2007: 5,885 accepted; 5,423 rejected; and 735 abandoned. That is an effective acceptance rate of 49 per cent, or an effective refusal rate of 51 per cent. Not even the most ardent refugee advocates are suggesting that all or most of that 51 per cent

figure were incorrectly refused by the Refugee Protection Division — perhaps 10 per cent or 15 per cent. Anyway you look at it, the overwhelming majority of 51 per cent were correctly refused by the RPD.

My concern is that doing nothing to stem the flow of bogus refugee claims will cause it to flow into the RAD and, just like weeds crowd out flowers in a garden, the RAD will soon be overwhelmed by a large volume of bogus refugee claims that were correctly refused by the RPD. Therefore, it is my view that we take steps at the RPD to discourage bogus claimants from coming to Canada in the first place. I would like to leave senators with four recommendations. I remind you that if a RAD is implemented, there will be two closely linked divisions. The efficiency of one division will depend on the efficiency of the other division.

If my four recommendations were implemented, I would be satisfied in having a RAD come into effect right away. First, however, we need to ask the right questions. Currently, the RPD focuses on whether the claimant was persecuted in the home country. Of course the RPD should look at that, but we never know this with any degree of certainty. However, we can determine with some degree of certainty whether the claimant was in the home country when they allege these incidents of persecution occurred, or if they had been long gone, as in Lul's case.

The most common form of misrepresentation at the IRB is by claimants who do not come directly to Canada but spend many years either in the developing world or in European refugee-accepting countries. As well, we need to ask the refugee-accepting countries in Europe whether the claimant was in one of those countries before coming to Canada.

The second point pertains to passports. It still amazes me that, after two decades, the IRB is indifferent to whether a claimant produces a passport at the hearing. People in a country with uncertain status have good reason to hold on to their passports because they might have to leave at a moment's notice. A passport shows the date when a person left the home country. In my view, there should be two extremes of adjudication in the RPD: A stream for those who can demonstrate when they left their country, and a more rigorous stream for those who cannot do so.

The third point pertains to fraudulent documents. Unfortunately, there is too much traffic in fraudulent documents before the IRB, such as fraudulent police reports,

son taux d'acceptation pour sa première année d'activité a été de 88 p. 100. Le document que je vous ai fait distribuer correspond à l'année 2007 : 5 885 demandes acceptées; 5 423 demandes rejetées et 735 demandes abandonnées. Cela donne un taux d'acceptation effectif de 49 p. 100, ou un taux de refus effectif de 51 p. 100. Même les plus ardents défenseurs de réfugiés ne prétendent pas que la totalité ou la majorité des demandes correspondant à ce chiffre de 51 p. 100 ont été refusées à tort par la Section de protection des réfugiés — ce serait peut-être le cas de 10 ou de 15 p. 100. Par quelque bout que vous preniez la chose, la très grande majorité des 51 p. 100 de demandes ont été refusées à juste titre par la SPR.

Mon souci est que si l'on ne fait rien pour contenir le flux de fausses demandes de statut de réfugié, ce sera la SAR qui en sera submergée et, tout comme les mauvaises herbes étouffent les fleurs dans un jardin, la SAR sera vite envahie par un important volume de fausses demandes qu'a refusées avec raison la SPR. J'estime donc qu'il nous faut prendre des mesures à la SPR pour décourager au départ les faux demandeurs de venir au Canada. J'aimerais soumettre aux sénateurs quatre recommandations. Je vous rappelle que si la SAR est créée, il y aura deux sections très étroitement liées l'une à l'autre. L'efficacité d'une section dépendra de celle de l'autre.

Si mes quatre recommandations étaient mises en œuvre, je n'aurais rien à redire si une SAR était tout de suite créée. Il nous faut cependant d'abord poser les bonnes questions. À l'heure actuelle, la SPR se concentre sur la question de savoir si le demandeur a été persécuté dans son pays d'origine. La SPR devrait bien sûr examiner la chose, mais notre degré de certitude en la matière est toujours limité. Nous pouvons cependant déterminer avec un certain degré de certitude si le demandeur se trouvait bien dans son pays d'origine au moment où les incidents de persécution allégués sont survenus, ou s'il était parti depuis bien longtemps, comme cela a été le cas de Lul.

Les cas les plus fréquents de fausses déclarations devant la CISR sont le fait de demandeurs qui ne viennent pas directement au Canada mais qui ont passé de nombreuses années ou dans un pays en développement ou dans un pays européen qui accepte des réfugiés. Il nous faut par ailleurs demander à ces pays d'accueil de réfugiés en Europe si le demandeur s'est arrêté dans un de ces pays avant de venir au Canada.

Le deuxième point concerne les passeports. Je n'en reviens toujours pas qu'après deux décennies la CISR soit indifférente au dépôt ou non par le demandeur d'un passeport lors de l'audience. Les personnes au statut incertain dans un pays ont de bonnes raisons de conserver leur passeport du fait du risque qu'elles aient à repartir à tout moment. Un passeport montre la date à laquelle la personne a quitté son pays d'origine. Il devrait à mon sens y avoir deux filières à la SPR : l'une pour les personnes pouvant fournir la preuve de la date à laquelle elles ont quitté leur pays, et une autre, plus stricte, pour celles qui ne peuvent pas fournir une telle preuve.

Le troisième point concerne les documents frauduleux. Malheureusement, il y a trop de trafic de documents frauduleux devant la CISR, par exemple faux rapports de police, faux



medical reports and letters from political parties confirming membership that are used by bogus claimants to establish bogus claims. At times, these documents are sent for verification to the claimant's home country. When they come back as being fraudulent, the consequence is a simple refusal of the claim. That is the only consequence — there are no charges, no prosecutions. Such criminal activity, if there are no consequences, will simply be repeated. In my view, if there were prosecution of those kinds of activities, they would cease and the bogus claims would end.

On the fourth point, I would ask senators to look at the handout where they will read that in 2007, more than 27,000 claims were referred to the IRB. At the second page, you will read that Mexico was responsible for more than 7,000 of those claims. Fully 25 per cent of refugee claims to Canada come from that evil empire to the south, Mexico. Mexico has a very low acceptance rate but we see so many Mexican claims because the Safe Third Country Agreement has a special exemption for Mexico. The door is slammed shut upon claimants from most other countries of the world. Mexican citizens are very nice people, but they are, by and large, economic migrants. The door is open for them, so they walk through that open door. The fourth recommendation is for a visa requirement on Mexican nationals that will end those types of claims.

To conclude, the proposals I am putting to you I believe would result in the majority of the caseload of a newly created RAD dealing with claims that were inadvertently and incorrectly refused by the RPD. If these proposals are not implemented, I fear you will see an overflow of a large volume of bogus claims that were correctly refused by the RPD. Those people will simply pitch their tents in the RAD and overwhelm the resources of this newly created division.

Thank you for enduring my submission.

**The Chair:** I assure you that it was not a case of "enduring." We find that the question and answer period is very helpful. I want to leave time for that and equal time for Mr. Handfield.

[Translation]

**Stéphane Handfield, Vice-President, Quebec Immigration Lawyers Association:** Madam Chair, thank you for your invitation, giving me the opportunity to share with you some comments with regard to the Refugee Appeal Division. I am a lawyer, and I have been a member of the Quebec Bar since 1992. I mainly practice immigration law. I was for 11 years a commissioner with the Immigration and Refugee Board and I am Vice-President of the protection section of the Quebec Immigration Lawyers Association, which represents close to 150 members.

rapports médicaux et fausses lettres de partis politiques confirmant appartenance, et qui sont utilisés par de faux demandeurs pour appuyer de fausses demandes. Ces documents sont à l'occasion envoyés pour vérification au pays d'origine du demandeur. Lorsqu'il est confirmé qu'ils sont faux, la conséquence est un simple refus de la demande. C'est la seule conséquence — il n'y a aucune accusation, aucune poursuite. Ce genre d'activité criminelle, en l'absence de conséquences, ne fera que se répéter. À mon avis, s'il y avait poursuite pour ces genres d'activités, cela s'arrêterait et il n'y aurait plus de fausses demandes d'asile.

Pour ce qui est du quatrième point, je demanderais aux sénateurs d'examiner le document que j'ai fait distribuer et dans lequel ils liront qu'en 2007 plus de 27 000 demandes ont été renvoyées à la CISR. À la deuxième page, vous verrez que le Mexique a compté pour plus de 7 000 de ces demandes. En effet, 25 p. 100 des demandes d'asile au Canada proviennent de ce méchant empire au sud, le Mexique. Le taux d'acceptation des demandes émanant du Mexique est très bas, mais si nous en voyons autant c'est parce que l'Entente sur les pays tiers sûrs prévoit une exemption spéciale pour le Mexique. La porte se referme vite pour les demandeurs émanant de la plupart des autres pays du monde. Les citoyens mexicains sont des gens très bien, mais ils sont, pour la plupart, des migrants économiques. La porte leur est ouverte, alors ils l'empruntent. La quatrième recommandation est l'imposition d'une exigence de visa pour les ressortissants mexicains, ce qui mettrait fin à ces genres de demandes d'asile.

Pour conclure, les propositions que je vous soumetts régleraient le gros du volume de dossiers d'une toute nouvelle SAR chargée d'examiner les demandes refusées par inadvertance ou à tort par la SPR. Si ces propositions ne sont pas mises en œuvre, ma crainte est qu'il y ait débordement d'un important volume de fausses demandes refusées à juste titre par la SPR. Ces personnes monteront tout simplement leur tente dans la cour de la SAR et accapareront les ressources de cette section nouvellement créée.

Merci d'avoir enduré mon exposé.

**La présidente :** Je peux vous assurer que nous n'avons rien « enduré » du tout. Nous trouvons que la période des questions et réponses est très utile. J'aimerais qu'il nous reste du temps pour cela et que M. Handfield dispose de la même période que vous.

[Français]

**Stéphane Handfield, vice-président, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration :** Madame la présidente, je vous remercie de votre invitation qui me fournit l'occasion de vous faire part de mes commentaires sur la Section d'appel des réfugiés. Je suis avocat, membre du Barreau du Québec, depuis 1992. Je pratique principalement en droit de l'immigration. J'ai exercé les fonctions de commissaire à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pendant 11 ans et je suis vice-président, section protection, de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, qui compte près de 150 membres.

In 2002, the Canadian government decided to reduce from two to one the number of commissioners examining claims for refugee protection and determining if Canada should grant protection or not to the individual concerned. This means that the faith of claimants is now in the hands of a single person. Some of these decision-makers do not have legal training and yet are called upon to adjudicate important legal matters and their decisions have serious consequences, for example the removal of a person to a country where he or she risks persecution, torture and even death.

Refugee status determination is a complex process given that the commissioner is called upon to determine the credibility of an individual while taking into account cultural differences, but the commissioner must also apply concepts of law that are inherent to the definition of persons to protect or refugees as set out in the convention. This decision making process leads to decisional inconsistencies between commissioners that are sometimes called upon to examine similar cases but who render diametrically opposed decisions. This situation is certainly not beneficial to the Immigration and Refugee Board nor to the claimants, given that it puts into issue the very integrity of the system. The Refugee Appeal Division will therefore allow the system to be more consistent since the decisions made on appeal will apply at the lower level when the facts are the same.

At present, there is not a true right of appeal for refugee protection claimants. The only possibility for review sits with the Federal Court. This review or judicial review is done when leave has been granted by the court and only for certain types of errors. Consequently, many refugee status claimants, despite having convincing arguments, see their request for a judicial review refused, and their case is never re-examined. Furthermore, the Federal Court, when carrying out a judicial review, must refer the file back to a differently constituted tribunal for determination, which creates delays, costs and red tape.

This situation would obviously be different with an appeal system whereby the tribunal would have authority to hear and determine the case based on merit. The establishment of an appeal process would be a guarantee of the integrity of the system, because it would allow the correction of the gross errors that the refugee protection process is presently tainted with.

In the fall of 2007, the present head of the Immigration and Refugee Board, Mr. Goodman, stated that he needed a 12-month window to establish the Refugee Appeal Division, and this from the date upon which the bill would receive royal sanction. That is an extremely long time frame, because more than five years have already gone by since the implementation of the Immigration and Refugee Protection Act without the Refugee Appeal Division provided for under the legislation.

Lastly, Bill C-280 was passed by the House of Commons in June of last year, which gave the government several months to prepare itself for the probable adoption of the bill.

En 2002, le gouvernement canadien a décidé de réduire de deux à un le nombre de commissaires qui examinent une demande d'asile et déterminent si le Canada accordera sa protection ou non à cette personne. Cela signifie que le sort des demandeurs est maintenant entre les mains d'une seule personne. Certains de ces décideurs ne sont pas juristes, pourtant, ils ont à trancher des questions de droit importantes et leurs décisions ont des conséquences sérieuses, comme le renvoi d'une personne vers le pays où elle risque la persécution, la torture voire même la mort.

La détermination du statut de réfugié est un processus complexe puisque le commissaire est appelé à juger de la crédibilité d'une personne en tenant compte des différences culturelles, mais il doit également appliquer les concepts de droit qui sont inhérents à la définition d'une personne à protéger ou d'un réfugié au sens de la convention. Ce processus décisionnel amène des incohérences décisionnelles entre les commissaires qui sont parfois appelés à traiter des dossiers semblables mais qui rendent des décisions diamétralement opposées. Cette situation n'est certainement pas à l'avantage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ni des revendicateurs puisqu'elle met en doute l'intégrité du système. Par conséquent, la Section d'appel des réfugiés permettra au système d'être plus cohérent puisque les décisions prononcées en appel devront s'appliquer au niveau inférieur lorsque les faits seront identiques.

Actuellement, il n'existe aucun véritable droit d'appel pour les demandeurs d'asile. La seule possibilité de révision se situe au niveau de la Cour fédérale. Cette révision, ou contrôle judiciaire, se fait sur autorisation de la cour et uniquement pour certains types d'erreur. Conséquemment, plusieurs demandeurs d'asile, qui ont pourtant des arguments convaincants, voient leur demande de contrôle judiciaire rejetée, et leur cas n'est jamais réexaminé. De plus, la Cour fédérale, en agissant en contrôle judiciaire, doit retourner le dossier pour détermination devant un tribunal différemment constitué, ce qui entraîne des délais, des coûts et une lourdeur administrative.

Cette situation serait, bien entendu, différente dans un système d'appel où le tribunal aurait le pouvoir de trancher sur le fond de la revendication. L'instauration d'un processus d'appel est garant de l'intégrité du système, car il permettra de rectifier les erreurs grossières qui entachent actuellement le processus d'asile.

À l'automne 2007, l'actuel président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Me Goodman, déclarait qu'il avait besoin d'un délai de 12 mois afin de mettre en place la Section d'appel des réfugiés et ce, à compter de la date de sanction du projet de loi. Il s'agit d'un délai extrêmement long, car plus de cinq ans se sont déjà écoulés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sans la section d'appel pourtant prévue dans la loi.

Finalement, le projet de loi C-280 a été adopté par la Chambre des communes au mois de juin l'an dernier, ce qui a donné au gouvernement plusieurs mois pour se préparer à l'adoption probable du projet de loi.



I submit to you that the bill should not be amended so as to not further delay the establishment of the Refugee Appeal Division.

[English]

**Senator Di Nino:** Thank you for coming. This is an issue that we have been dealing with for a couple of months now. The refugee system we have is highly respected around the world. I think the difficulty that I and some of my colleagues are facing is that the people who know this issue better than anyone else — the current and four previous immigration ministers — have all said, in one form or another, that the system we have is designed to be fair and balanced in our dealings with the refugees who come to our shores. The system is already relatively cumbersome. It has mechanisms in place to allow those denied certain processes to bring forth their positions.

Mr. Berger, you have suggested that if we enact this legislation and bring in the RAD, certain steps should be taken before we do that. Otherwise it would bog down the system even more than it is today. Did I understand you correctly?

**Mr. Berger:** That is correct.

**Senator Di Nino:** One of the issues raised is that the legislation would allow those who have been denied their claim over recent years the right of appeal to the RAD. Some of these claimants may no longer even be in this country. Do you agree with that?

**Mr. Berger:** When reading the transcripts from this committee. I have noted that a large number of people could be involved. The number of individuals who have been refused and are still in Canada is huge because the CBSA has not yet removed them. As a matter of procedural fairness, it may be a necessity to give those people a merit-based appeal. However, Parliament is supreme, and it could decide that because they have already had their Pre-Removal Risk Assessment, this legislation should not be retroactive to include that large body of individuals.

**Senator Di Nino:** In effect, do you think if this legislation is to go through, it should be amended to ensure that it does not impact on those who have been rejected in the past number of years? I think the number is suggested to be something close to 40,000.

**Mr. Berger:** The short answer to your question is that I believe those who have been refused and are still in Canada should have access to the RAD if it is implemented.

**Senator Di Nino:** Do you see that as an improvement on the system we have today if we need to process 40,000 people now in the system?

Je soumetts que le projet de loi ne devrait pas être amendé afin de ne pas retarder davantage l'entrée en vigueur de la Section d'appel des réfugiés.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Merci d'être venus. Cela fait quelques mois maintenant que nous traitons de cette question. Le système d'accueil de réfugiés que nous avons est très respecté dans le monde. Je pense que la difficulté à laquelle moi-même et certains de mes collègues sommes confrontés est que les personnes qui connaissent mieux la question que quiconque — l'actuelle ministre de l'Immigration et les quatre précédents — ont toutes dit, sous une forme ou une autre, que le système dont nous sommes dotés a été conçu pour être juste et équilibré à l'égard des réfugiés qui se présentent à nos frontières. Le système est déjà relativement complexe. Il prévoit des mécanismes permettant aux demandeurs déboutés de pousser plus avant pour défendre leur position.

Monsieur Berger, vous avez laissé entendre que si nous adoptions ce projet de loi et créons la SAR, il importerait que certaines mesures soient prises au préalable, sans quoi cela embourberait encore davantage qu'il ne l'est aujourd'hui le système en place. Vous ai-je bien compris?

**M. Berger :** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino :** L'une des questions soulevées est que le projet de loi accorderait aux demandeurs déboutés au cours des dernières années le droit de faire appel devant la SAR. Certains de ces demandeurs ne se trouvent peut-être même plus au pays. Êtes-vous d'accord avec moi là-dessus?

**M. Berger :** À la lecture de la transcription des délibérations du comité. J'ai relevé le fait que cela pourrait intéresser un grand nombre de personnes. Le nombre de personnes dont la demande a été refusée et qui se trouvent toujours au Canada est énorme, car l'ASFC ne les a pas encore renvoyées. Dans l'intérêt de l'équité procédurale, il y aurait peut-être lieu d'accorder à ces personnes un appel fondé sur le mérite. Cependant, le Parlement est suprême, et il pourrait décider que, du fait que ces personnes aient déjà eu leur Examen des risques avant renvoi, la loi ne devrait pas être rétroactive pour englober toute cette masse de demandeurs.

**Le sénateur Di Nino :** Estimez-vous en fait que, si le projet de loi est adopté, il faille le modifier pour veiller à ce qu'il n'ait pas d'incidence sur les demandeurs déboutés au cours des dernières années? Il me semble qu'il serait question d'environ 40 000 personnes.

**M. Berger :** La courte réponse à votre question est que je crois que les personnes dont la demande a été refusée et qui se trouvent toujours au Canada devraient avoir accès à la SAR, si celle-ci est créée.

**Le sénateur Di Nino :** Y verriez-vous une amélioration par rapport à l'actuel régime s'il nous faut maintenant traiter des dossiers de 40 000 personnes?

**Mr. Berger:** The whole principle of the RAD is that the appeal mechanisms to date have been inadequate. First, I think we need to get a handle on the numbers from CBSA. I do not know if CBSA provided you with the figure of how many people would be involved. As a matter of procedural fairness, I would argue that they ought to be entitled to the RAD appeal.

**Senator Di Nino:** For your information, I am not sure if the figures are from CBSA, but we have been provided with the information on the committee hearings: It was approximately 40,000. That number did not come from us; it came from information that was provided. Whether it was provided by the officials or others, I do not recall. I will look into that.

By introducing the RAD, it is generally estimated that that could lengthen the process by at least another six months, if not more. Is this so?

**Mr. Berger:** That may be true if you have the RAD hearing — the record that was before the RPD, and continuing with the PRRA process. That will add another layer to the proceedings.

As I said at the beginning of my submission, I believe you can streamline the system and make it more efficient by allowing the RAD to hear the new evidence and abolish the PRRA all together, which will shorten the time lines.

**Senator Di Nino:** I will ask you another question. How long do you think it will take for the system to be able to handle the RAD? There has been a suggestion from the ministry that they would need at least 18 months. Would you agree with that? I am talking about the training, the preparation, the manuals, et cetera. You said previously that you do not believe the board knows what questions to ask, which indicates to me that you feel they are probably not at the level of skill that they should be at.

Would this not add an additional period of time wherein many people would be denied their process because of the additional time it would take?

**Mr. Berger:** There is always a learning curve in implementing any new procedure in any endeavour. However, that does not mean it should not be implemented. Of course it should be implemented —

**Senator Di Nino:** I did not ask that. How long do you think it would take for the department to actually be ready? You have been at this business for 20 years. You have a better idea than I do. How long do you think it will take before they can handle it?

**Mr. Berger:** The main obstacle is to hire the members. As you have heard from many people, the RPD — in fact, the entire board — is not at a full complement of members. That is the main stumbling block. You should put that question to Mr. Harper.

**M. Berger :** Tout le principe sous-tendant la création de la SAR est le fait que les mécanismes d'appel ont à ce jour été insatisfaisants. Premièrement, je pense qu'il nous faut cerner les chiffres auprès de l'ASFC. J'ignore si l'ASFC vous a donné le nombre de personnes qui seraient visées. Dans l'intérêt de l'équité procédurale, je maintiens que ces personnes devraient avoir droit à un appel devant la SAR.

**Le sénateur Di Nino :** Pour votre gouverne, je ne sais pas si les chiffres proviennent de l'ASFC, mais d'après les renseignements qui nous ont été fournis, il serait question d'environ 40 000 personnes. Ce nombre n'est pas le nôtre; il est tiré de renseignements qui nous ont été fournis. Je ne me souviens pas si ces renseignements nous sont venus de fonctionnaires ou d'autres. Je me renseignerai là-dessus.

Selon des estimations qui ont été faites, la création de la SAR pourrait prolonger le processus d'au moins six mois, voire plus. Est-ce bien le cas?

**M. Berger :** Cela pourrait bien être le cas si vous avez l'audience devant la SAR — le dossier dont était saisie la SPR, puis la poursuite du processus ERAR. Cela viendrait ajouter encore une couche à la procédure à suivre.

Comme je l'ai dit au début de ma déclaration, je pense que vous pourriez simplifier le système et en améliorer l'efficacité en permettant à la SAR d'entendre les nouvelles preuves et en abolissant carrément l'ERAR, ce qui resserrerait les délais.

**Le sénateur Di Nino :** Je vais vous poser une autre question. Combien de temps pensez-vous qu'il faudra au système pour mettre en œuvre la SAR? Le ministère a laissé entendre qu'il lui faudrait au moins 18 mois. Êtes-vous du même avis? Je veux parler de la formation, des préparatifs, des manuels, et cetera. Vous avez dit plus tôt que vous ne pensez pas que la commission sache quelles questions poser, ce qui m'indique que vous considérez que les commissaires ne possèdent sans doute pas le niveau de compétence requis.

Cela ne prolongera-t-il pas la période de temps pendant laquelle de nombreuses personnes continueront de se voir refuser accès au processus, du fait des délais supplémentaires qu'il faudra compter?

**M. Berger :** Il y a toujours une courbe d'apprentissage dans la mise en œuvre de toute nouvelle procédure, dans quelque domaine que ce soit. Cela ne veut cependant pas dire que la procédure ne devrait pas être mise en œuvre. Bien sûr qu'elle le devrait...

**Le sénateur Di Nino :** Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Combien de temps pensez-vous qu'il faille au ministère pour être véritablement prêt? Vous œuvrez dans ce domaine depuis 20 ans. Vous en avez une meilleure idée que moi. Combien de temps pensez-vous qu'il faille compter avant que la section ne soit prête?

**M. Berger :** Le principal obstacle est celui du recrutement des membres. Comme de nombreuses personnes vous l'ont dit, la SPR — en définitive la commission tout entière — ne compte pas un effectif complet. C'est là la principale pierre d'achoppement. Vous devriez poser cette question à M. Harper.



As far as the division being up and running, you have experienced refugee officers and many experienced board members; I do not see that as being a stumbling block.

As far as the actual number of months to get it up and running, that is something you would need to ask the board.

**Senator Di Nino:** We did. They said 18 months.

**Mr. Berger:** I am not in a position to determine time lines. I do not see why it should be as long as 18 months. I do not see training the members to create the rules of that division taking more than a few months. I do not see how it has to be 18 months. I think it could be done much quicker than that.

**Senator Di Nino:** Mr. Handfield, do you have any comments to make on that?

[Translation]

**Mr. Handfield:** I would have much to add. There seems to be a concern with regard to the time frame. To draw a parallel, when I was a commissioner in Montreal, there were 75 of us at the RPD, the Refugee Protection Division. Today, as we speak, there are 24 commissioners. Clearly, the processing of the claims takes longer; the claims are obviously going to pile up.

As for the establishment of the Refugee Appeal Division, in all honesty, I believe that a six month time frame would be amply sufficient. The Immigration Board has already begun to prepare for the establishment of the Refugee Appeal Division. Already, when I was commissioner, a call for offers was made to commissioners with a view to finding out who among them would be interested in sitting on this new Refugee Appeal Division in Ottawa. The commissioners presently in the pool of the Refugee Protection Division could most certainly very easily work, on a voluntary basis, with the Refugee Appeal Division.

We are talking about the fact that there are at present some controls or mechanisms in place so as to allow applicants who have seen their refugee status claim rejected obtain a review of their file. My colleague spoke earlier about the PRRA or Pre-Removal Risk Assessment System. I do not know which agency provided the numbers to you but at present the acceptance rate nationwide is of 1.8 percent; 1.8 percent of claimants are refused a reversal of the decision by the Refugee Protection Division. Why is it? Because the refugee claimant must provide "new evidence"; in other words, the PRRA officer studying the file does not take into account the evidence presented before the Refugee Protection Division. It must be new evidence. If the commissioner at the Refugee Protection Division made a gross error, that error will unfortunately never be able to be corrected.

Pour ce qui est de l'établissement et du lancement de la section, il y a des agents chevronnés et de nombreux commissaires d'expérience; je ne vois pas là un gros obstacle.

Quant au nombre exact de mois qu'il faudrait compter pour que la section soit pleinement opérationnelle, il s'agit là d'une question qu'il vous faudrait poser à la Commission.

**Le sénateur Di Nino :** Nous l'avons fait. Elle nous a répondu qu'il faudrait compter 18 mois.

**M. Berger :** Je ne suis pas en mesure de me prononcer sur les délais. Je ne vois pas pourquoi il faudrait aussi longtemps que 18 mois. Je ne verrai pas la formation des membres en vue de la création des règles de cette section demander plus que quelques mois. Je ne comprends pas pourquoi cela demanderait 18 mois. J'estime que cela pourrait se faire beaucoup plus rapidement.

**Le sénateur Di Nino :** Monsieur Handfield, auriez-vous quelque commentaire à faire là-dessus?

[Français]

**M. Handfield :** J'aurais beaucoup de choses à ajouter. On semble voir une préoccupation au niveau des délais. Pour faire un parallèle, lorsque j'étais commissaire à Montréal, nous étions 75 commissaires à la SPR, la Section de protection des réfugiés. Au moment où je vous parle, ils sont 24. Évidemment, les délais pour le traitement des dossiers s'accumulent; les dossiers s'accumulent, inévitablement.

En ce qui a trait à l'instauration de la Section d'appel des réfugiés, en toute honnêteté, je pense qu'un délai de six mois serait amplement suffisant. La Commission de l'immigration a déjà commencé à faire les préparatifs pour l'instauration de la Section d'appel des réfugiés. Déjà, lorsque j'étais commissaire, un appel d'offres avait été fait auprès des commissaires pour savoir ceux qui seraient intéressés à siéger à cette nouvelle Section d'appel des réfugiés à Ottawa. Évidemment, les commissaires en place dans le bassin actuel à la Section de protection des réfugiés pourraient facilement, sur une base volontaire, aller devant la Section d'appel des réfugiés.

Lorsqu'on parle du fait que, actuellement, il y a déjà des contrôles ou un mécanisme en place pour permettre aux demandeurs d'asile, qui ont vu leur demande refusée, de faire revoir leur dossier. Mon confrère parlait plus tôt de l'ERAR, l'Évaluation du risque avant renvoi, je ne sais pas si l'agence vous a donné les chiffres mais actuellement, d'un océan à l'autre, c'est 1,8 p. 100 de taux d'acceptation; 1,8 p. 100 des dossiers se sont vus refusés le renversement de la décision devant la Section de protection des réfugiés. Pourquoi en est-il ainsi? Parce que le demandeur d'asile doit soumettre « toute nouvelle preuve »; autrement dit, l'agent ERAR qui évalue le dossier ne tiendra pas compte de la preuve qui aura été présentée devant la Section de protection des réfugiés. C'est une nouvelle preuve. Si le commissaire a commis une erreur grossière dans la Section de protection des réfugiés, malheureusement cette erreur ne pourra jamais être corrigée.

If we look at the judicial review at the Federal Court level, year after year, 10 percent of applications accepted for review see the decision overturned and are referred to a differently constituted panel. Why? Because the only element the Federal Court judge looks at is whether or not it can be proven that the decision is patently unreasonable.

Judges have on occasion told me: "I would not have rendered the same decision but, unfortunately, I do not have authority to intervene because my role is limited to determining if the decision is clearly unreasonable".

When we talk about timelines, I rather believe that the Refugee Appeal Division will increase them rather than reduce them. Indeed, as is the case of any higher court, this division will develop a bank of case law and, faced with similar facts, the Refugee Protection Division will automatically have to base itself upon it. For cases that are similar, I do not see a commissioner in the first instance, therefore with the Immigration Protection Division, going against the decision of the Refugee Appeal Division, whether it be positive or negative.

That is at the very heart of the integrity of the system. It is our hope that the system aim, on the one hand, at ensuring that those people who need protection obtain that protection from Canada. But for those who do not deserve this protection, the system in place must ensure that they do not benefit from the protection of Canada.

[English]

**Senator Di Nino:** Am I out of time? If so, I will take a second round.

**Senator Goldstein:** Mr. Berger, thank you for appearing to share your insights and knowledge with us.

[Translation]

Mr. Handfield, I also thank you for having come here to help us in the decisions we will have to make.

[English]

Mr. Berger, I am particularly interested in your assertion that Canada must try to do something to diminish fraudulent claims or, as you call them, bogus claims and bogus claimants. I took careful note of the four approaches that you are suggesting, one of which is a visa requirement. I did not understand that. Can you tell us exactly what you mean by that?

**Mr. Berger:** The reason we see 25 per cent of refugee claimants as Mexican citizens is that there is currently a safe third country agreement with the United States. What that means is that claimants in the United States who come to the Canadian border to make a claim are turned back and told that they must make their refugee claim in the United States.

Si on regarde au niveau du contrôle judiciaire à la Cour fédérale, bon an, mal an, on a 10 p. 100 des dossiers dont le contrôle est accepté pour lesquelles la décision est cassée et qui sont renvoyés devant un panel différemment constitué. Pourquoi? Parce que la seule question évaluée par le juge de la Cour fédérale est qu'on doit démontrer que la décision est manifestement déraisonnable.

J'ai déjà vu des juges qui m'ont dit : « Maître, je n'aurais pas rendu la même décision, malheureusement je n'ai pas le pouvoir d'intervenir parce que mon rôle est limité à décider si la décision est manifestement déraisonnable. »

Lorsqu'on parle d'un délai, je ne crois pas, au contraire, que la Section d'appel va augmenter les délais mais qu'elle va plutôt les diminuer. En effet, comme toute cour supérieure, elle constituera une banque de jurisprudence et, inévitablement, pour des faits similaires, la Section de protection des réfugiés devra l'utiliser. Pour un dossier similaire, je vois très mal un commissaire de première instance, donc de la Section de protection des réfugiés, aller dans un sens contraire à ce que la section d'appel aura tranché, tant du côté négatif que du côté positif d'une décision.

C'est l'essence même de l'intégrité du système. Le système, on l'espère, est là pour, d'une part, s'assurer que les personnes qui ont besoin de la protection méritent la protection du Canada. Mais également, pour les gens qui ne la méritent pas, le système doit être en place pour s'assurer que ces gens ne bénéficient pas de la protection du Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino :** Le temps dont je disposais est-il écoulé? Si tel est le cas, je reviendrai au deuxième tour.

**Le sénateur Goldstein :** Maître Berger, merci d'être venu comparaître devant le comité pour nous livrer vos idées et votre savoir.

[Français]

Maître Handfield, merci à vous aussi d'être venu pour nous aider dans les décisions que nous avons à prendre.

[Traduction]

Monsieur Berger, je suis particulièrement intéressé par votre affirmation que le Canada doit essayer de faire quelque chose pour réduire le nombre de demandes frauduleuses ou de fausses demandes, comme vous les appelez, et de faux revendicateurs du statut de réfugié. J'ai pris bonne note des quatre approches que vous recommandez, dont l'exigence d'un visa. Je ne comprends pas cela. Pourriez-vous nous préciser ce que vous entendez par là?

**M. Berger :** La raison pour laquelle 25 p. 100 des demandeurs du statut de réfugié sont des citoyens mexicains est qu'il y a en place à l'heure actuelle avec les États-Unis une entente de pays tiers sûr. Ce que cela signifie est que les demandeurs aux États-Unis se présentant à la frontière canadienne pour revendiquer le statut de réfugié sont refoulés et on leur dit qu'il leur faut faire leur demande à partir des États-Unis.



However, there is an exemption for some countries, including Mexico. The reason there is an exemption for Mexico is that Mexico as a country does not have a visa requirement for Mexicans travelling to Canada, but Mexicans require a visa for travel to the United States. Because of that peculiar twist, Mexicans can simply come to the border and say, "I want to make a refugee claim," and that is what they are doing.

**Senator Goldstein:** I am not sure I understand how a visa requirement would stop that.

**Mr. Berger:** It would stop that because if they try to get a visa to come to Canada, likely the visa would be refused. If they simply went overland from the United States to the Canadian port of entry at the border, they would not be allowed to make a refugee claim because they would be caught by the safe third country rules, just like citizens of all other countries. Putting the visa requirement in would create that situation.

**Senator Goldstein:** You are not suggesting that the coming into force of this segment of this statute be delayed until these safeguards are put in place, are you?

**Mr. Berger:** Yes, I am. The reason is that I do not want to see the RAD overwhelmed with claims that were correctly refused by the RPD, which is exactly what will happen if the statute is implemented as is. As I said in my closing remarks, I want to see the majority of the caseload in the RAD to be those cases which were inadvertently incorrectly refused by the RPD.

**Senator Goldstein:** How do you deal with the situation where, presumably, there were some refugee claimants who had a just claim but who were refused? Otherwise there would be no reason to have an RPD. They have to be delayed and, ultimately, deported until our country decides to put in these four safeguards.

**Mr. Berger:** The people in the system already, as I see it, will be allowed to file their appeal in the RAD. I am talking about going forward. I am talking about implementing my four recommendations going forward to alter the balance of genuine versus bogus refugee claimants coming to Canada.

**Senator Goldstein:** Are you suggesting that the RAD be postponed theoretically forever if the government decides not to implement these four safeguards?

**Mr. Berger:** I believe the Canadian people and genuine refugees in general would be better served if these safeguards are implemented. If they are not implemented, I still think the RAD should be put in place.

**Senator Goldstein:** That was my question. I understood your answer to be different.

**Mr. Berger:** I am pushing for the best possible system, not the second or third best possible system.

Cependant, il y a une exception pour certains pays, dont le Mexique. La raison pour laquelle il y a une telle exception pour le Mexique est que les Mexicains se rendant au Canada ne sont pas tenus d'avoir un visa, mais ils doivent en avoir un pour entrer aux États-Unis. À cause de cette situation étrange, les Mexicains peuvent simplement se présenter à la frontière et dire « Je souhaite faire une demande de statut de réfugié », et c'est ce qu'ils font.

**Le sénateur Goldstein :** Je ne vois pas très bien en quoi une exigence de visa mettrait fin à cela.

**M. Berger :** Cela y mettrait fin parce que si ces personnes tentent d'obtenir un visa pour se rendre au Canada, il y a de bonnes chances que ce leur soit refusé. Si elles traversent tout simplement les États-Unis par voie terrestre pour se rendre à un poste frontalier canadien, elles ne pourraient pas faire une demande de statut de réfugié du fait de tomber sous les règles en matière de tiers pays sûrs, tout comme c'est le cas des citoyens de tous les autres pays. Voilà quel serait le résultat d'une exigence de visa.

**Le sénateur Goldstein :** Vous n'êtes pas en train de recommander le report de l'entrée en vigueur de cette partie de la loi en attendant que soient mises en place ces mesures de sauvegarde, n'est-ce pas?

**M. Berger :** Si. La raison est que je n'aimerais pas voir la SAR submergée de demandes rejetées à juste titre par la SPR, ce qui est exactement ce qui se produira si le projet de loi est adopté dans son libellé actuel. Comme je l'ai dit à la fin de ma déclaration, j'aimerais que la majorité des cas dont serait saisie la SAR soient les demandes refusées par inadvertance ou à tort par la SPR.

**Le sénateur Goldstein :** Comment traitez-vous de la situation des demandeurs du statut de réfugié dont la demande était justifiée mais qui a été refusée? Je présume que cela doit arriver, sans quoi il n'y aurait aucune raison d'avoir une SPR. Il y a un délai d'attente et, en bout de ligne, ces personnes sont renvoyées en attendant que notre pays instaure ces quatre mesures de sauvegarde.

**M. Berger :** D'après mon interprétation, les personnes qui sont déjà dans le système seraient autorisées à déposer leur appel devant la SAR. Je parle de l'avenir. Je parle de la mise en œuvre de mes quatre recommandations pour l'avenir, en vue de modifier l'équilibre entre les demandeurs authentiques de statut de réfugié et les faux revendicateurs arrivant au Canada.

**Le sénateur Goldstein :** Êtes-vous en train de recommander que la création de la SAR soit théoriquement reportée à jamais si le gouvernement décide de ne pas mettre en œuvre ces quatre mesures de sauvegarde?

**M. Berger :** Je pense que les Canadiens et les réfugiés authentiques en général seraient mieux servis si ces mesures de sauvegarde étaient mises en œuvre. Si elles ne le sont pas, je crois que la SAR devrait néanmoins être créée.

**Le sénateur Goldstein :** C'était là ma question. J'avais compris votre réponse autrement.

**M. Berger :** Je prône le meilleur système possible, et non pas le deuxième ou le troisième meilleur.

**Senator Goldstein:** The perfect is the enemy of the good. The question arises as to whether we should implement the RAD for those who have been incorrectly or inappropriately denied asylum precisely because, some of us have submitted, we have an international, human and Canadian obligation to do so.

In an ideal world, you would also want these safeguards to be implemented. Absent the implementation of those safeguards, you would, as I now understand it, still want to have an RAD, is that right?

**Mr. Berger:** I would, but it would be the second best system.

**Senator Goldstein:** I understand that. May I ask a question of Mr. Handfield, if it is a quick question?

**The Chair:** If it is quick, yes.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Mr. Handfield, thanks to you as well for having come to assist us with our study of this matter. I made note of the fact that you pointed out that at the moment one judge or commissioner alone decides on the claims, including in matters of credibility. In your mind, might an appeal instance intervene without the claimant appearing before it? In the same way, based upon the file as put forward in the first instance, could the appeal tribunal decide on issues of credibility?

**Mr. Handfield:** Obviously, and in all honesty, it could be difficult for the appeal division to intervene if the commissioner's decision is based solely on the total absence of credibility. It would however have to be determined, despite the fact that the decision pertains to credibility, if other aspects of the file have been omitted by the Refugee Protection Division commissioner. In such a case, I believe that the appeal division could intervene. But if we are talking exclusively of a decision based on total lack of credibility, I believe that could be difficult.

**Senator Goldstein:** The present system, with possible recourse to a judicial review, but not an appeal before the Federal Court, is based upon the criterion of the case being "patently unreasonable".

Will the recent Supreme Court decision — not on an immigration matter but on a similar issue in the context of an administrative tribunal — not change this criterion in order to establish a pure and simple criterion of unreasonableness, or what we call, in our jargon, *simpliciter*, to use the Latin term?

**Mr. Handfield:** If I understand your question, you would like to know, if we were to change the criterion to reverse the decision at the Federal Court level, if that might clarify the situation. Is that correct?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Mr. Handfield:** Good question. One must understand that in the case of the Federal Court it is "with leave."

**Senator Goldstein:** Yes, I know.

**Le sénateur Goldstein :** La perfection est l'ennemi du bien. La question qui survient est celle de savoir si nous devrions instaurer la SAR pour les personnes auxquelles on a injustement ou à tort refusé l'asile précisément parce que, comme certains d'entre nous l'avons souligné, nous avons en la matière une obligation internationale, humanitaire et proprement canadienne.

Dans un monde idéal, l'on tiendrait également à ce que ces mesures de sauvegarde soient en place. Mais en l'absence de ces mesures de sauvegarde, si je comprends bien maintenant, vous souhaiteriez toujours que soit instaurée une SAR, n'est-ce pas?

**M. Berger :** Oui, mais ce serait le deuxième meilleur système.

**Le sénateur Goldstein :** Je comprends cela. Puis-je poser une question à M. Handfield, si je le fais rapidement?

**La présidente :** Oui, si c'est rapide.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Handfield, merci également d'être venu nous aider pour notre étude de la question. Je note que vous avez soumis le fait qu'un seul juge ou commissaire, pour le moment, détermine les réclamations, y compris pour des questions de crédibilité. Dans votre esprit, une instance d'appel pourrait-elle intervenir sans que la personne comparaisse devant elle? Également, sur la base d'un dossier tel que constitué en première instance, le tribunal d'appel pourrait-il intervenir sur des questions de crédibilité?

**M. Handfield :** Évidemment, en toute honnêteté cela pourrait être difficile que la section d'appel puisse intervenir si la décision du commissaire repose uniquement sur l'absence totale de crédibilité. Il faudrait voir cependant, malgré le fait qu'on rende une décision sur la crédibilité, si d'autres aspects du dossier ont été omis par le commissaire à la Section de protection des réfugiés. À ce moment-là, je pense que la section d'appel pourrait intervenir. Mais si on parle exclusivement d'une décision d'absence totale de crédibilité, je pense que cela pourrait être difficile.

**Le sénateur Goldstein :** Le système actuel avec un recours possible en révision, et non pas d'appel à la Cour fédérale, a pour critère d'évaluation la notion de « manifestement déraisonnable ».

La décision récente de la Cour suprême — non pas sur une question d'immigration, mais sur une question semblable pour ce qui était d'un tribunal administratif — ne viendrait-elle pas modifier ce critère pour établir un critère déraisonnable pur et simple, ou ce que nous appelons dans notre jargon *simpliciter*, pour employer l'expression latine?

**M. Handfield :** Si je comprends bien votre question, c'est si on changeait le critère pour renverser une décision au niveau de la Cour fédérale, cela viendrait-il clarifier la situation?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**M. Handfield :** Bonne question. Il faut comprendre que la Cour fédérale, c'est « sur permission ».

**Le sénateur Goldstein :** Oui, je sais bien.



**Mr. Handfield:** As a matter of fact, immigration lawyers are somewhat surprised by the way in which such leave is granted or not. We do not know. The reasons for these decisions are not provided.

However, I would like to come back to your first question with regard to credibility. I have made rulings on credibility. We must not be sticklers to too much of an extent either. In our assessment of credibility, we base ourselves upon contradictions, implausibilities, important facts in the claim for protection. It is easy for a commissioner to say that the asylum seeker is not credible because he contradicted himself with regard to the date of birth of his children or the colour of the police car. That is but an example. There are therefore rulings on credibility of this nature. Obviously, it is my belief that the appeal division would be a very appropriate forum for intervention in such cases.

**Senator Goldstein:** You stated that a call for offers had already come out.

**Mr. Handfield:** At the time, when I was commissioner.

**Senator Goldstein:** Not at present?

**Mr. Handfield:** No, not at present. If there is one out there, I am not aware of it.

[English]

**Senator Oliver:** I have a brief question for each of you. Mr. Berger, thank you very much for your excellent presentation. It was clear and very persuasive. You understand the sections of the act very well.

If this bill were passed right now, it would bring into effect sections 110, 111 and 171 of the bigger act, the IRPA. The section that would be excluded in this bill is section 73. Section 73 is the section that, if brought into force, would allow the Minister of Citizenship and Immigration to seek leave for judicial review from the Federal Court with respect to any decision made by the RAD. Do you think it would be fair to include that in Bill C-280?

**Mr. Berger:** I would not have a problem with that.

**Senator Oliver:** Mr. Handfield, I commended Mr. Berger on his excellent presentation. He gave us four recommendations that should be put in place in order to stem an overflow of bogus claims so that this new refugee appeal division is not flooded with them. In that way, we may give it a chance to succeed.

He said that there are four things he would like to see, one being to ask the right questions. He said that with manuals, documents and training, the board can be taught to ask the right questions. The second was about the IRB's indifference to passports, and with proper training, that would not take long to correct. The third is the biggest one, and pertains to fraudulent documents. He went into detail about fraudulent documents from political parties in other countries, and fraudulent certificates and

**M. Handfield :** Actuellement, les avocats qui pratiquent en droit de l'immigration s'étonnent un peu de la façon dont ces permissions sont accordées ou non. On ne le sait pas. Ces décisions ne sont pas motivées.

Cependant, j'aimerais revenir sur votre première question au niveau de la crédibilité. J'ai rendu des décisions sur la crédibilité. Il ne faut pas non plus être pointilleux. Pour évaluer la crédibilité, on se base sur des contradictions, sur des invraisemblances, sur des faits importants de la demande d'asile. Il est facile de dire pour un commissaire que le demandeur d'asile n'est pas crédible parce qu'il s'est contredit concernant la date de naissance de ses enfants ou sur la couleur du véhicule des policiers. Ce n'est qu'un exemple. Il y a donc des décisions rendues sur la crédibilité qui sont de cette nature. Évidemment, je pense que la section d'appel serait un forum très approprié pour intervenir dans ces cas.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez dit qu'il y avait déjà eu un appel d'offres publié.

**M. Handfield :** À l'époque, lorsque j'étais commissaire.

**Le sénateur Goldstein :** Pas actuellement?

**M. Handfield :** Non, pas actuellement. S'il y en a un, je ne suis pas au courant.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver :** J'ai une courte question pour chacun de vous. Monsieur Berger, merci beaucoup de votre excellent exposé. Il a été clair et très convaincant. Vous comprenez très bien les dispositions de la loi.

Si ce projet de loi était adopté tout de suite, entreraient en vigueur les articles 110, 111 et 171 de la loi générale, la LIPR. L'article qui serait exclu du projet de loi est l'article 73. Si l'article 73 entrerait en vigueur, il permettrait au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de demander une autorisation pour un contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale sur toute décision prise par la SAR. Pensez-vous qu'il serait juste d'inclure cela dans le projet de loi C-280?

**M. Berger :** Je n'y verrais aucun problème.

**Le sénateur Oliver :** Maître Handfield, j'ai félicité M. Berger pour son excellent exposé. Il nous a fait quatre recommandations de choses qui devraient selon lui être mises en place de manière à endiguer le flux de fausses revendications, afin d'éviter que n'en soit inondée cette nouvelle section d'appel des réfugiés. En procédant ainsi, cette section aurait peut-être une chance de réussir.

Il a dit qu'il y a quatre choses qu'il aimerait voir, dont le fait de poser les bonnes questions. Il a dit qu'au moyen de manuels, de documents et de formation, la commission pourrait apprendre à poser les bonnes questions. Sa deuxième recommandation concernait l'indifférence de la CISR à l'égard de passeports, et si une formation adéquate était assurée, cela ne demanderait pas très longtemps de corriger ce problème. Sa troisième et plus grosse recommandation concerne les faux documents. Il a parlé en détail

other reports that have been tampered with. A great deal of work must be done in that area so that this new court would not be flooded with bogus and fraudulent documentation in their claims.

Do you not agree that we need time to clear up that kind of mess? You are knowledgeable about these procedures and, therefore, must know about these fraudulent documents and claims. Do you not think that, rather than flood this new court with these problems, it would be better to take the time to do it right?

[Translation]

**Mr. Handfield:** One of the main reasons why people present themselves before the Refugee Appeal Division with bogus documents is the following: if they do not provide documentation, their claim will be rejected.

Over the years, tribunal commissioners decided to ask political party members, for example, to produce a membership card or a certificate; in the case of those having stated that they had been arrested by the police, they asked them to produce a police report. The individual may in fact have been arrested and beaten repeatedly. But it often happens that these people are unable to provide documents as evidence of the facts. However, the community and the people talk. Claimants are told that if they say that they were arrested or imprisoned, they will not be believed unless they provide written proof. They therefore do anything they can in order to obtain such documents.

In my view, another way of viewing things should be instilled in commissioners. We talk about passports and visas. If a person who fears for his life presents himself at the Canadian embassy in some foreign land to apply for a visa and dares say that he wishes to come to Canada in order to ask for refugee protection because he risks being killed in his country, the visa will be refused. If Nelson Mandela had applied for a visa in order to request protection in Canada, at one point in time, his application would have been refused.

A visa requirement, as my colleague was saying, would eliminate abuse. However, legitimate asylum seekers would risk being refused access to Canada. The implementation of such criteria would certainly make human traffickers smuggling people into Canada very happy.

[English]

**Senator Oliver:** Canada's justice system has not been built upon the admission of fraudulent claims and documents. Certainly, our administrative tribunal system is not based upon that, and I would hope that you are not suggesting such.

Mr. Berger, do you want to add anything? It was your third recommendation and I would like to hear from you.

de documents frauduleux émanant de partis politiques d'autres pays, de faux certificats et d'autres rapports ayant pu être trafiqués. Un travail énorme en la matière doit être fait afin que ce nouveau tribunal ne soit pas inondé de faux documents accompagnant les demandes.

Ne conviendriez-vous pas qu'il nous faut du temps pour faire un grand ménage dans tout cela? Vous connaissez les procédures et vous devez donc être au courant de ces faux documents et demandes frauduleuses. Ne croyez-vous pas qu'au lieu de laisser ce nouveau tribunal se faire inonder de problèmes, il vaudrait mieux prendre le temps de bien faire les choses?

[Français]

**M. Handfield :** Une des principales raisons pour lesquelles les gens se présentent à la Section de protection des réfugiés avec de faux documents est la suivante : s'ils ne se présentent pas avec des documents, leur demande sera rejetée.

Au fil des ans, les commissaires du tribunal ont décidé de demander aux membres d'un parti politique, par exemple, de produire une carte ou un certificat; à ceux qui disent avoir été arrêté par la police de produire un certificat de police. Les gens, dans les faits, peuvent avoir été arrêtés et battus à maintes reprises. Souvent, ces personnes ne peuvent pas produire de documents à l'appui de ces faits. Toutefois, la communauté et les gens discutent. Ils se font dire que s'ils disent avoir été arrêté ou emprisonné, faute de preuve écrite on ne les croira pas. Les gens vont donc tout faire pour se procurer de tels documents.

À mon avis, il faut instaurer chez les commissaires une autre vision des choses. On parle de passeports et de visas. Si une personne qui craint pour sa vie se présente à une ambassade canadienne à l'étranger dans le but d'obtenir un visa et ose dire qu'elle désire venir au Canada pour demander la protection car elle risque d'être tuée chez elle, on lui refusera le visa. Cela revient à dire que si Nelson Mandela avait demandé un visa pour demander la protection au Canada, à une certaine époque, on le lui aurait refusé.

L'instauration d'un visa ferait en sorte d'éliminer, comme le disait mon confrère, des demandes abusives. Toutefois, des demandeurs d'asile légitime risquent de se voir refuser l'accès au Canada. L'instauration de ces critères ferait certes le bonheur des passeurs qui s'occupent de faire entrer des gens au Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver :** Le système judiciaire canadien n'a pas été érigé sur l'acceptation de faux documents et de demandes frauduleuses. Notre système de tribunal administratif n'a en tout cas pas été bâti là-dessus, et j'ose espérer que ce n'est pas ce que vous proposez.

Monsieur Berger, aimeriez-vous ajouter quelque chose? C'était votre troisième recommandation et j'aimerais vous entendre là-dessus.



**Mr. Berger:** I agree with my colleague's comments about the pressure put on claimants to produce fraudulent documents. This can be corrected overnight by saying in the personal information form, PIF, given to claimants: "Do not submit fraudulent documents in support of your claim."

**Senator Goldstein:** That invites them to do just that.

**Mr. Berger:** Why?

**The Chair:** I would like the witness to answer the question.

**Mr. Berger:** It would end with, "You may be charged if you do." Once the community sees that charges will be laid, that kind of behaviour will stop overnight.

**Senator Oliver:** Thank you.

**Senator Jaffer:** I thank both of you for your articulate presentations. Certainly, they helped me to understand some of the issues surrounding this bill.

In your respective areas, how many members of the board are there, and how many should there be? We can begin with you, Mr. Handfield.

[Translation]

**Mr. Handfield:** I was appointed commissioner in January 1994. I left the commission in December 2004. At the time, we were 75 commissioners at the Refugee Protection Division in Montreal.

Today, as Vice-President of the QILA, I attend meetings with the heads of the commission in Montreal. We therefore have statistics. According to the most recent data, there are presently 24 commissioners in Montreal.

I believe that in Montreal 20 additional commissioners would be required given the backlog that is piling up. Wait times are becoming longer. People are waiting 10, 12, 14 and in some cases even 16 months to have their claim for refugee protection heard.

[English]

**Mr. Berger:** I agree. In the old days, the waiting room at the refugee board offices in Montreal was full. You could not find a seat. It was the same in Toronto. Now, they are empty. There are not enough board members to hear the claims. There are not enough claimants because of the safe third country rules. It has changed a great deal over the last several years.

**Senator Jaffer:** My next question is for Mr. Handfield. You were a commissioner and your colleague has raised issues about the questions asked, and about passports. I will leave the visa and fraudulent documents issue for later. Do you agree that these are

**M. Berger :** Je suis d'accord avec mon collègue en ce qui concerne les pressions exercées sur les revendicateurs pour produire de faux documents. Cela pourrait être corrigé en un clin d'œil en indiquant sur le formulaire de renseignements personnels, ou PRP, qui est remis aux revendicateurs : « Ne déposez pas de faux documents à l'appui de votre revendication. »

**Le sénateur Goldstein :** Cela les inviterait à faire précisément cela.

**M. Berger :** Pourquoi?

**La présidente :** J'aimerais que le témoin réponde à la question.

**M. Berger :** Le texte se terminerait par la déclaration que voici : « Vous pourriez être poursuivi en justice si vous le faites ». Une fois que les gens auront compris que des accusations seraient portées, ce genre de comportement cessera du jour au lendemain.

**Le sénateur Oliver :** Merci.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie tous les deux pour vos éloquents déclarations. Celles-ci m'ont certainement aidée à comprendre certaines des questions entourant le projet de loi.

Dans vos domaines respectifs, combien de commissaires y a-t-il, et combien faudrait-il qu'il y en ait? Nous pourrions commencer avec vous, monsieur Handfield.

[Français]

**M. Handfield :** En janvier 1994, j'ai été nommé commissaire. J'ai quitté la commission en décembre 2004. À l'époque, on était 75 commissaires à la Section de protection des réfugiés de Montréal.

Maintenant, en tant que vice-président de l'AQAADI, je participe à des rencontres avec les dirigeants de la commission à Montréal. Par conséquent, nous disposons de statistiques. Selon les dernières données, on compte actuellement 24 commissaires à Montréal.

Je pense qu'il manque actuellement à Montréal au moins 20 commissaires pour faire face au nombre de dossiers qui s'accumulent. Les délais allongent. On parle de 10, 12, 14 et, même dans certains cas, de 16 mois d'attente pour entendre les demandes d'asile.

[Traduction]

**M. Berger :** Je suis d'accord. Autrefois, la salle d'attente dans les bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à Montréal était remplie. Vous ne trouviez pas à vous asseoir. C'était la même chose à Toronto. Aujourd'hui, ces salles d'attente sont vides. Il n'y a pas suffisamment de commissaires pour entendre les revendications. Il n'y a pas un nombre suffisant de revendicateurs à cause des règles sur les pays tiers sûrs. La situation a énormément changé au cours des dernières années.

**Le sénateur Jaffer :** Ma question suivante est pour M. Handfield. Vous avez été commissaire, et votre collègue a discuté des questions posées et des passeports. Je vais pour le moment laisser de côté la question des visas et des faux

not legislation issues but, rather, issues of improving the training provided. In your experience as a commissioner, what is your opinion?

[Translation]

**Mr. Handfield:** Today more than ever, training is extremely important. The claimant gives evidence to just one commissioner. As I mentioned in my statement, very often, these decision makers are not legally trained. Before their appointment as commissioners, in a good many cases they have no knowledge whatsoever of the law. They therefore must be given appropriate training and ongoing training. I can but agree with my colleague in that regard.

When people appeared before two commissioners, in most cases we endeavoured to ensure that the panel be made up of at least one lawyer and another non-legal member, precisely so as to be able to deal with important legal questions.

[English]

**Senator Jaffer:** My other question is in regard to the visa. I am willing to be corrected but my understanding is that a minister can make an administrative decision at any time about what country's nationals need a visa. That is not needed in this legislation. Is that not correct?

[Translation]

**Mr. Handfield:** At one time, in the case of Chile, the Canadian government decided to remove the requirement for a Canadian visa and it later decided to reinstate the visa requirement. That was a purely administrative decision.

[English]

**Senator Jaffer:** Mr. Berger, you raised some valid issues. It was clear in my mind that you want to keep the process intact for the real Fatimas of the world, and ensure that we have a good process. I commend both of you for that.

I understand the suggestions you made would be issues of training rather than needing amendments in this legislation.

**Mr. Berger:** That is right. You need no changes to the legislation for my recommendations. Most of them can be done overnight.

Regarding the question you put to Mr. Handfield on the training of members, if you have a chef and you do not give him fresh ingredients, or you have a surgeon and you do not give him proper surgical tools, you will not have a good meal or a proper surgery. These are hard-working men and women, but they are not given the right tools. How can they know that my client was

documents. Conviendriez-vous que l'on ne parle pas ici de questions législatives mais plutôt de la nécessité d'améliorer la formation offerte? Qu'en pensez-vous, en votre qualité d'ancien commissaire?

[Français]

**M. Handfield :** Aujourd'hui plus que jamais la formation est extrêmement importante. Le demandeur comparaît devant un seul commissaire. Comme je le mentionnais dans mon exposé, souvent ces décideurs ne sont pas juristes. Avant leur nomination comme commissaire, ils n'ont bien souvent aucune connaissance de la loi. Il leur faut donc une formation pertinente et un programme de formation continue. Je ne peux être qu'en accord avec mon collègue sur cet aspect.

À l'époque où on comparaisait devant deux commissaires, on s'assurait, dans la majorité des cas, que le panel soit composé, à tout le moins, d'un avocat et d'un membre non avocat pour justement être en mesure de trancher les questions importantes de droit.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Mon autre question concerne l'exigence de visa. Vous me corrigez si je me trompe, mais d'après ce que je comprends, un ministre peut à tout moment rendre une décision administrative au sujet des pays dont les ressortissants doivent obtenir un visa. Cela n'est pas exigé dans cette loi, n'est-ce pas?

[Français]

**M. Handfield :** À une certaine époque, pour le Chili, le gouvernement canadien a décidé de retirer l'exigence d'un visa canadien et par la suite a décidé de réinstaurer le visa. C'était une décision purement administrative.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Berger, vous avez soulevé un certain nombre de questions très pertinentes. Il était clair dans mon esprit que vous vouliez maintenir intact le processus pour les vraies Fatimas de ce monde et veiller à ce que nous ayons un bon processus. Je vous félicite tous les deux pour cela.

D'après ce que je comprends de vos suggestions, elles concernent plutôt la formation que la nécessité d'apporter des amendements au projet de loi.

**M. Berger :** C'est exact. Aucun changement à la loi n'est nécessaire pour la mise en œuvre de mes recommandations. La plupart des choses que je recommande pourraient être faites du jour au lendemain.

En ce qui concerne la question que vous avez posée à M. Handfield au sujet de la formation des commissaires, si vous avez un chef et que vous ne lui fournissez pas des ingrédients frais, si vous avez un chirurgien et que vous ne lui donnez pas les bons outils, alors vous n'aurez ni un bon repas ni une chirurgie réussie. Les commissaires sont des hommes et des femmes qui travaillent



in Sweden all those years when the board does not routinely make inquiries to the other European countries?

**Senator Jaffer:** That is true for anything. This legislation is all about looking after the many other Fatimas who need protection.

**Mr. Berger:** That is right. There are many other Fatimas who were deported because they do not have Michelle Landsburg and the RAD.

**The Chair:** There are many more questions we could ask in this complex field. For example, what is an appeal as opposed to a review? Does this appeal have all of the qualities that we normally know in criminal law or other appeal processes? However, we have run out of time.

I would like to thank both of our witnesses, Mr. Berger and Mr. Handfield, for taking a very complex issue and bringing it down to a level where we can debate some of the essential issues. Thank you for your expertise and your time.

On this second panel this evening, we are privileged to have members from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. We have Mr. Abraham Abraham, Representative in Canada. Accompanying him are Mr. Hy Shelow, the Senior Protection Officer; and Mr. Michael Casasola, the Resettlement Officer.

I understand that there will be one presentation.

**Abraham Abraham, Representative in Canada, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:** As an introduction to the issues relating to our discussions today, I wish to share with you part of an address to the Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands on April 8, made by António Guterres, the United Nations High Commissioner for Refugees:

Today, we encounter the word "refugee" in all kinds of contexts. We read about "refugees" from hurricane Katrina, from hunger, and environmental "refugees." Indeed, there is a growing disconnect between the legal definition of a refugee, and the way in which the word is used in public discourse.

The 1951 Refugee Convention defines a refugee as a person with a well-founded fear of being persecuted in his or her home country for one or more of the following five reasons: race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. So defined, refugees are often contrasted with economic migrants, who are seen as people on the move in search of better economic opportunities. Thus it is common to speak of forced migration on the one hand, and voluntary migration on the other.

fort, mais on ne leur fournit pas les bons outils. Comment peuvent-ils savoir que ma cliente a vécu en Suède pendant toutes ces années si la commission ne se renseigne pas régulièrement auprès des autres pays, en Europe ou ailleurs?

**Le sénateur Jaffer :** Cela vaut pour n'importe quoi. Le projet de loi vise à s'occuper des nombreuses autres Fatimas qui ont besoin de protection.

**M. Berger :** C'est exact. Il y a de nombreuses autres Fatimas qui ont été expulsées du fait de ne pas avoir pu compter sur Michelle Landsburg et une SAR.

**La présidente :** Il y a de nombreuses autres questions que nous pourrions vous poser au sujet de ce domaine fort complexe. Par exemple, qu'est-ce qu'un appel par opposition à une révision? Cet appel possède-t-il toutes les qualités que l'on reconnaît normalement au droit pénal et à d'autres mécanismes d'appel? Cependant, nous n'avons plus de temps.

Je tiens à remercier les deux témoins, M. Berger et M. Handfield, d'avoir pris une question très complexe et de l'avoir ramenée à un niveau auquel il nous a été possible de discuter de certains de ses éléments essentiels. Merci de nous avoir offert vos connaissances et votre temps.

Passant maintenant au deuxième groupe de témoins pour ce soir, nous avons le privilège d'accueillir parmi nous des représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'agit de M. Abraham Abraham, représentant au Canada, de M. Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection, et de M. Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

Si je comprends bien, il y aura une seule déclaration.

**Abraham Abraham, représentant au Canada, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :** En guise d'introduction aux problématiques relatives à nos discussions aujourd'hui, je souhaite partager avec vous un extrait d'une allocution qu'António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a prononcée à l'intention du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas le 8 avril dernier :

Aujourd'hui, nous retrouvons le mot « réfugié » dans toutes sortes de contextes : « réfugiés » de l'ouragan Katrina, « réfugiés » de la famine, « réfugiés » environnementaux. En effet, il y a de plus en plus une coupure entre la définition légale du réfugié et la façon dont le mot est utilisé dans le discours public.

La Convention sur les réfugiés de 1951 définit un réfugié comme une personne qui craint avec raison d'être persécutée pour l'une ou l'autre de ces cinq raisons : race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques. Ainsi définis, les réfugiés font souvent contraste avec les migrants économiques, qui sont vus comme des gens en mouvement à la recherche de meilleures opportunités économiques. Ainsi, il est commun de parler de migration forcée d'une part et de migration volontaire d'autre part.

But things are not so simple. More and more, people are on the move for a variety of reasons, and migrants and refugees are on the move side by side — as we can see today on the Italian island of Lampedusa, in the Canary Islands, at the border between Slovakia and Ukraine, and in many other places. Key to UNHCR's work is to be able to identify who needs international protection. We must ensure that persons seeking protection have access, namely to asylum procedures and to a fair treatment of their claims.

The interpretation of the refugee definition contained in the 1951 Convention has evolved and improved over time. It is now generally accepted, for instance, that persecution need not be at the hands of state agents. The refugee definition is more widely applied, to give just one example, when persons are members of specific social groups — such as women and girls at risk of genital mutilation — when the government cannot protect them from harmful cultural practices. The Organization of African Union's Refugee Convention extended the definition to victims of generalized violence: ("events seriously disturbing public order"). But still we see today more and more people on the move who cannot be considered refugees strictly speaking, yet are not typical economic migrants either.

Such people are driven to move not only because of war and persecution but also because of environmental degradation, climate change and extreme deprivation. These causes are all increasingly interlinked. Climate change can ignite conflict which can lead to displacement. The classic example is a Janjaweed attack on a village in Darfur. Indeed, there is a political dimension to these attacks, but the situation also reflects a conflict over natural resources. The population of Darfur has been growing, and rainfall has been steadily decreasing. As a result, the relationship between farmers and herders, who compete for water, has deteriorated. Similarly, war generates poverty and deprivation and has detrimental effects on the environment. In other words, it can be difficult to precisely pinpoint precisely the reasons why a person is on the move.

Madam Chair and honourable senators, fortunately I do not have to argue in favour of a broad interpretation of refugee protection today. Canada has a proud tradition of interpreting international refugee law and implementing a broad definition regarding who qualifies as a refugee.

However, Canada is not insulated from the changing dynamics of displacement in the world today. As you can see, subsequent to the end of the Cold War, displacement has, if anything, become

Cependant, les choses ne sont pas si simples. De plus en plus de gens se déplacent pour de nombreuses raisons et les migrants et les réfugiés sont en mouvement côte à côte — nous le constatons aujourd'hui dans l'île italienne de Lampedusa, dans les îles Canaries, à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine, et dans de nombreux autres endroits. La clé du travail du HCR est d'être capable d'identifier qui a besoin de protection internationale. Nous devons nous assurer que les personnes qui demandent la protection ont accès à des procédures d'asile et à un traitement équitable de leurs demandes.

L'interprétation de la définition de réfugié contenue dans la Convention de 1951 a évolué et s'est améliorée avec le temps. Il est maintenant généralement accepté, par exemple, que la persécution n'est pas nécessairement causée par des agents de l'État. La définition de réfugié est plus largement appliquée, à titre d'exemple, lorsque des personnes sont membres d'un groupe social particulier — notamment les femmes et les filles à risque de subir des mutilations génitales — lorsque le gouvernement ne peut les protéger de ces pratiques culturelles nuisibles. La Convention de l'Organisation de l'Union Africaine sur les réfugiés a élargi la définition aux victimes de violence généralisée (« événements qui perturbent sérieusement l'ordre public »). De nos jours, nous voyons de plus en plus de gens en mouvement qui ne peuvent être considérés comme des réfugiés au sens strict, mais qui ne sont pas non plus de simples migrants économiques.

Ces personnes sont poussées à se déplacer non seulement à cause de la guerre et de la persécution mais également à cause de la dégradation environnementale, des changements climatiques et de privations extrêmes. Toutes ces causes sont de plus en plus liées entre elles. Les changements climatiques peuvent déclencher un conflit qui provoque le déplacement d'individus. L'exemple classique est l'attaque d'un village par des Janjaweeds au Darfour. En effet, il y a une dimension politique à ces attaques, mais la situation reflète aussi l'existence d'un conflit relatif aux ressources naturelles. La population du Darfour a augmenté et les pluies sont en baisse constante. Par conséquent, les relations entre les fermiers et les éleveurs, qui se font concurrence pour l'eau, se sont détériorées. Pareillement, la guerre génère la pauvreté et les privations et a des impacts néfastes sur l'environnement. En d'autres termes, il peut être difficile de mettre le doigt précisément sur les raisons pour lesquelles une personne se déplace.

Madame la présidente, honorables sénateurs, fort heureusement, je n'ai pas à argumenter en faveur d'une plus large interprétation de la protection des réfugiés aujourd'hui. Le Canada a une tradition dont il peut être fier en matière d'interprétation du droit international des réfugiés et de la mise en œuvre d'une définition élargie relative à la reconnaissance du statut de réfugié.

Cependant, le Canada n'est pas à l'abri des dynamiques fluctuantes des déplacements dans le monde d'aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, à la fin de la guerre froide,



more complicated. The identification of refugees in today's environment is a complex task requiring skilled assessment. Given the issues at stake, when it comes to decision making regarding asylum seekers and refugees, it is fundamental that we "get it right."

When Canada undertook to create the Immigration and Refugee Protection Act, the IRPA, in 2001 and repeal prior national legislation, broad human rights principles and protections were incorporated into the new national legislation. It includes first instance decision making regarding asylum seekers' claims, as well as an appeal instance that reviews the merits of the first instance decision making.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or UNHCR, was involved in discussions before, during and after promulgation of IRPA. These continue to the present. We appreciate the engagement of the Canadian government interlocutors. It is another example of the excellent relations UNHCR has with Canada.

I thank you for providing this opportunity to be heard today. Refugee status determination is a complex task and decisions that are taken have a fundamental impact on people — often a life-saving impact. If it is incorrect, a decision to refuse protection to an asylum seeker condemns that person to involuntary return to his or her country of origin, where he or she may well be subjected to fundamental human rights abuses, including fear of persecution and possible loss of life.

At the time IRPA was created, UNHCR was glad to see that it provided for an appeal instance, based on merits of the first instance decision, to assure that individuals found not to be refugees as determined by the concerned IRB member would have recourse to a review of those decisions by an independent reviewer. This reviewer would examine the claim submitted by the asylum seeker as well as other material as contained in the IRB files, including the decision of the IRB member, to assure that a negative decision was appropriate. Where incorrect decisions at first instance are undertaken, this provides redress. It helps to avoid a situation whereby a final decision taken at first instance that has a fundamental impact — a decision that, in the case of a refugee can be a "life or death" decision — could be made by one person, through introducing checks and balances into the system.

There are other check and balances intended. In IRPA, the first instance decision making body was to be composed of more than one person. This, combined with the appeals mechanism, provided a very high degree of assurance that decisions would not risk being erroneous.

I wish to note that implementation of legislation as set out in IRPA has been different from what the law contains in that subsequent to promulgation and implementation, first instance decisions have been made by only one IRB member. The appeals mechanism in IRPA was never implemented.

les déplacements sont devenus peut-être plus compliqués. L'identification des réfugiés dans le contexte actuel est une tâche complexe qui requiert un savoir-faire en matière d'analyse. Considérant ce qui est en jeu ici, lorsqu'il s'agit de décisions concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés, il est fondamental de ne pas se tromper.

Quand le Canada a entrepris, en 2001, de créer la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) et d'abroger la législation nationale antérieure, de larges principes de droits de la personne et de protection ont été incorporés dans la nouvelle législation nationale. Celle-ci inclut une décision en première instance pour les demandes d'asile, ainsi qu'une instance d'appel qui révisé le bien-fondé des décisions de première instance.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR, est intervenu dans les discussions avant, pendant et après la promulgation de la LIPR et ces discussions se poursuivent encore. Nous apprécions cet engagement de la part des interlocuteurs du gouvernement canadien, encore une autre illustration de l'excellente relation qu'entretient le HCR avec le Canada.

Je vous remercie de m'accorder l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. La détermination du statut de réfugié est une tâche complexe et les décisions qui sont prises ont une incidence fondamentale sur les personnes — une incidence qui souvent sauve des vies. S'il y a erreur, la décision de refuser la protection à un demandeur d'asile condamne la personne à retourner involontairement dans son pays d'origine où elle peut être soumise à des abus de ses droits humains fondamentaux, y compris persécution et risque de mort.

Lors de la création de la LIPR, le HCR était heureux de constater qu'elle incluait un appel sur le fond de la décision prise en première instance, afin de s'assurer que les individus non reconnus comme réfugiés par les commissaires de la CISR puissent avoir recours à une révision de leur décision par une instance indépendante. Cette instance examinerait la demande et tout autre document soumis par le demandeur d'asile et contenu dans les dossiers de la CISR, y compris la décision du commissaire, afin de s'assurer qu'une décision négative était bel et bien appropriée. Si des décisions prononcées par la première instance s'avèrent erronées, ce processus apporte réparation. Il permet également d'éviter une situation dans laquelle une décision prise en première instance, et dont l'incidence est fondamentale — dans le cas d'un demandeur d'asile, il peut s'agir d'une question de vie et de mort —, soit prise par une seule personne, ce grâce à l'introduction dans le système de freins et contrepoids.

D'autres mécanismes de contrôle et de vérification avaient été prévus. Dans la LIPR, l'instance décisionnelle de première instance devait être composée de plus d'un commissaire. Ceci, combiné au mécanisme d'appel, fournissait un degré élevé de garantie que les décisions ne risquaient pas d'être erronées.

Je souhaite souligner que la mise en œuvre des dispositions prévues dans la LIPR s'est avérée différente du contenu de la loi en ce que, subséquemment à sa promulgation et à sa mise en vigueur, des décisions de première instance ont été prises par un seul commissaire. Le mécanisme d'appel n'a jamais été mis en place.

Having said this, I hasten to underscore UNHCR's confidence in Canada and the overall commitment of IRB members to refugee protection. We have regularly highlighted the IRB as an entity of excellence, and our concerns do not in any way relate to the general quality of IRB members. On the contrary, UNHCR has high regard for the IRB as an independent first instance decision maker.

At the same time, we also understand that human beings can and do make mistakes. UNHCR has sought to avoid a situation where one assessor made a life-or-death decision, and that assessment was not subject to review regarding its merits. What we hoped would be avoided is actually what is occurring today. In the absence of a second instance review based on merits of the case, Canada's refugee status determination system does not conform to international standards.

For UNHCR, non-implementation of a Canadian appeals mechanism caused consternation. We have repeatedly highlighted our position that an appeal instance is necessary to assure a full and fair procedure.

In the vast majority of industrialized countries, a two-tiered system which includes an appeal on the merits is in place. In UNHCR, we also have experts who are responsible for refugee status determination in countries that are unwilling or unable to institute national refugee status procedures. Though the number varies annually, UNHCR generally undertakes refugee status determination in about 90 countries. Internally, also, we require a merits-based appeals process, undertaking a second review in cases of asylum seekers found not to be refugees. We do this because we understand that mistakes can happen. UNHCR considers that, to be full and fair, merit-based review of rejected claims is necessary.

UNHCR is not alone in this; the UNHCR governing body, the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, upon which Canada sits as a member, has regularly called for states to implement full and fair refugee status determination procedures.

In some states, the second-tier appeals body is a court where the appeal is heard through judicial review, as in Canada. However, in the case of Canada, the judicial review is restricted to those appellants who are granted leave to appeal by the Federal Court; many claims are not admitted to be heard. Further, judicial review is restricted to matters of law and compliance of procedures, and courts are not called upon to review the factual merits of the asylum seeker's claim. In the view of UNHCR, judicial review as provided for in the Canadian system does not, therefore, constitute access to full and fair procedures.

Cela dit, je m'empresse de mettre en évidence la confiance du HCR à l'endroit du Canada et l'engagement des commissaires de la CISR envers la protection des réfugiés. Nous soulignons régulièrement l'excellence de la CISR en tant qu'entité, et nos préoccupations ne sont aucunement liées à la qualité générale des commissaires de la CISR. Au contraire, le HCR a beaucoup de respect pour la CISR en tant que première instance décisionnelle indépendante.

En même temps, nous comprenons également que les êtres humains peuvent faire et font des erreurs. Le HCR cherchait à éviter une situation dans laquelle une personne se prononcerait seule sur une question de vie ou de mort, et où ce jugement ne serait pas par ailleurs sujet à révision sur le fond. Ce que nous avions espéré éviter est en fait ce qui se passe présentement. En l'absence d'un examen sur le fond en deuxième instance, le système de détermination du statut de réfugié du Canada ne se conforme pas aux normes internationales.

Pour le HCR, le fait que le Canada n'ait pas un mécanisme d'appel en vigueur a été source de consternation. Nous avons à plusieurs reprises fait valoir notre position selon laquelle une instance d'appel est nécessaire pour assurer une procédure complète et juste.

Dans la très grande majorité des pays industrialisés, un système décisionnel à deux paliers, incluant un appel sur le fond, est en place. Au HCR, nous avons également des experts qui sont responsables de la détermination du statut de réfugié dans les pays qui ne veulent pas ou ne peuvent pas instaurer des procédures nationales de détermination du statut de réfugié. Bien que cela puisse varier annuellement, le HCR assure généralement la détermination du statut de réfugié dans environ 90 pays. À l'interne, également, nous exigeons un processus d'appel sur le fond qui se charge de réviser les dossiers des demandeurs d'asile qui se sont vus refuser le statut de réfugié parce que nous comprenons que des erreurs peuvent être commises. Le HCR est d'avis qu'une procédure entière et équitable requiert une révision des demandes d'asile refusées.

Le HCR n'est pas seul à croire cela; l'organe directeur du HCR, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire auquel le Canada siège en tant que membre, demande régulièrement aux États d'instaurer des procédures de détermination du statut de réfugié complètes et justes.

Dans certains États, comme c'est le cas au Canada, l'instance d'appel est une cour où l'appel est entendu par voie de contrôle judiciaire. Cependant, au Canada, le contrôle judiciaire est limité aux demandeurs qui ont obtenu de la Cour fédérale l'autorisation d'interjeter appel; de nombreuses demandes ne sont donc pas admissibles au contrôle judiciaire. Par ailleurs, le contrôle judiciaire est strictement réservé aux questions de droit et de conformité aux procédures, et les tribunaux ne sont pas invités à revoir le bien-fondé factuel des demandes d'asile. En conséquence, selon le HCR, le contrôle judiciaire tel que prévu dans le système canadien ne constitue pas un accès à des procédures complètes et justes.



As mentioned above, this judicial review is not merits focused. Thus, we strongly advocate that a two-tiered review of the substance of claims is necessary and, therefore, a mechanism to assure this in Canada, while available in the IRPA, should be implemented. The merit-based appeals process as set out in the Refugee Appeal Division, or RAD provisions of IRPA would meet this standard, if implemented, and UNHCR would like to see this happen.

It has been suggested that there are other available mechanisms being implemented that address the need for an appeal on the merits. This is inaccurate. IRPA contains a Pre-removal Risk Assessment, PRRA. This process is implemented where asylum claims are rejected and individuals are subject to removal from Canada. Again, PRRA expressly does not examine the merits of a claim made by an asylum seeker before the IRB. Citizenship and immigration PRRA officers cannot overturn an IRB decision and cannot recognize a refugee.

There is also the humanitarian and compassionate grounds process, H&C, whereby an individual can request to be allowed to remain in Canada when removal would be inhumane. For example, where an individual has married and/or has children who are Canadians and would be forcibly separated from them if removed. While commending the H&C process, this does not substitute the need for a merit-based appeal mechanism.

UNHCR agrees that expeditious procedures that provide a speedy resolution to asylum claims are an important element of any national protection regime. UNHCR is aware of the valid concern of the Government of Canada that a multi-tiered system, lengthy and complex, is undesirable. We understand that Canadian law requires access to judicial review, and includes a number of other processes whereby an individual may seek to remain in Canada. We also understand that the RAD was included in IRPA precisely because of the need for effective checks and balances, and this need is not otherwise met in the law.

In this respect, UNHCR would underline the importance of ensuring that the RAD is adequately resourced and that the staff recruited for this purpose is first trained before the RAD can function effectively.

Providing protection to refugees is indeed difficult, but it is fundamental to protect basic rights of refugees, consistent with the obligations of states as embodied in the international refugee and humanitarian instruments to which Canada is a party.

Madam Chair, honourable senators, I thank you again for having me here today.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le contrôle judiciaire n'est pas axé sur le bien-fondé de la demande. C'est pourquoi nous défendons vivement l'idée qu'un second palier décisionnel pour réviser à fond les demandes est nécessaire et qu'un mécanisme pour le garantir, quoique déjà disponible dans la LIPR, devrait être mis en place au Canada. Le processus d'appel sur le fond d'une demande, tel que prévu dans les dispositions relatives à la Section d'appel des réfugiés ou SAR, s'il est mis en œuvre, répondra à cette norme et le HCR serait heureux de le voir instauré.

Il a été suggéré qu'il existe d'autres recours disponibles qui ont été mis en place afin de répondre à la nécessité d'un appel sur le fond. Cela est inexact. La LIPR prévoit un Examen des risques avant renvoi, ou ERAR. Ce processus est enclenché lorsque les demandes d'asile sont rejetées et que les individus sont soumis au renvoi du Canada. Encore une fois, l'ERAR ne permet pas expressément l'examen du bien-fondé d'une demande d'asile faite par un revendicateur devant la CISR. Les agents d'ERAR de Citoyenneté et Immigration Canada ne peuvent renverser une décision de la CISR et ne peuvent accorder le statut de réfugié à un demandeur d'asile.

Il existe également le processus pour les cas comportant des considérations d'ordre humanitaire et par lequel une personne peut se voir accorder le droit de demeurer au Canada lorsqu'un renvoi serait inhumain, par exemple lorsque l'individu est marié et/ou a des enfants qui sont Canadiens et dont il serait forcément séparé en cas de renvoi. Bien que nous trouvions louable ce processus pour les cas comportant des considérations d'ordre humanitaire, celui-ci ne diminue en rien la nécessité d'un mécanisme d'appel sur le fond.

Le HCR convient que les procédures expéditives qui mènent à la résolution rapide des demandes d'asile constituent un élément important de tout régime national de protection. Le HCR est aussi conscient de la préoccupation justifiée du gouvernement du Canada, jugeant qu'un système décisionnel à paliers multiples long et complexe est peu souhaitable. Nous comprenons que la loi canadienne exige l'accès au contrôle judiciaire et inclut un certain nombre d'autres processus grâce auxquels un individu peut chercher à demeurer au Canada. Nous comprenons également que la SAR était incluse dans la LIPR précisément du fait de la nécessité d'avoir des freins et contrepoids efficaces, et que ce besoin n'est pas comblé ailleurs dans la loi.

À cet égard, le HCR ferait également remarquer qu'il est important de s'assurer que la SAR dispose des ressources requises et que le personnel recruté pour faire le travail reçoive une formation préalable afin que la SAR puisse fonctionner comme il se doit.

Assurer la protection des réfugiés est en effet difficile, mais il est essentiel de protéger les droits fondamentaux des réfugiés, conformément aux obligations des États telles qu'énoncées dans les instruments internationaux en matière de réfugiés et de tradition humanitaire dont le Canada est signataire.

Madame la présidente, honorables sénateurs, merci encore de m'accueillir ici aujourd'hui.

**The Chair:** Thank you for the opening statement. It certainly covered all of the points and gave us the UNHCR perspective, for which we are grateful.

**Senator Di Nino:** Welcome, gentlemen. Mr. Abraham, yours is a difficult task; we understand that. When you talk about Darfur and some of the other places in the world, we have nothing but high regard and respect for you and your people who do an incredible job. Sometimes it seems lacking, but not on your part.

I have three or four quick questions and points to make. First, I am sure that you are aware, because I am sure you follow this, that the current Minister of Immigration and the previous four immigration ministers from both political parties have strongly stated that we do not need this legislation. One of the past immigration ministers — I think he was the last Liberal immigration minister, actually in the House — voted against this bill. These are people who probably understand this issue better than any one of us sitting around this table, and I include yourselves because you are familiar with this issue.

Why do you think these five experts on this issue would disagree with the promulgation of the RAD at this time?

**Mr. Abraham:** UNHCR is not doing anything independently. We are made up of the states. We have an executive committee that advises the High Commissioner on what is the best course in terms of whatever response UNHCR would have to make in the context of either welfare of the refugees or protection of the refugees. This is why I said Canada sits on this committee, but I would not want to comment on what other ministers may think about this particular issue.

**Senator Di Nino:** Fair enough. Thank you for that.

The second point is the general expression of concern about adding another layer, which would actually add more time to the process. Obviously, if it is to go through the process and have one more step, it is estimated that will take about five or six months. It may be longer or shorter, but the estimation of five or six months has been standard.

One of the previous presenters suggested to do away with the PRRA and to put in the RAD so that one of the steps will be eliminated and would speed up the process a little more. The concern I have is that, with the RAD provision, being a review of the evidence that is there now, no new evidence is allowed that would weaken the person's potential of getting a more positive hearing, and that the PRRA actually admits new evidence; that is, changes. Under the RAD, even if there were a change to the situation, the legislation does not allow that to be considered.

Do you think this would make the legislation better? That is, by getting rid of the PRRA and putting in the RAD? Do you agree with me or do you agree with the previous presenter?

**Mr. Abraham:** I will try to respond to the first part and I will let Mr. Shelow respond to the second part.

**La présidente :** Merci de votre déclaration liminaire. Elle a certainement englobé tous les points et étayé la perspective du HCR, ce dont nous sommes reconnaissants.

**Le sénateur Di Nino :** Bienvenue, messieurs. Monsieur Abraham, votre tâche est difficile; nous comprenons cela. Lorsque vous parlez du Darfour et d'autres endroits dans le monde, nous ne pouvons avoir pour vous et vos collaborateurs, qui font un travail incroyable, que la plus haute estime et le plus grand respect. Il survient parfois des manquements sur ce plan, mais pas chez vous.

J'aurai trois ou quatre petites questions et remarques. Premièrement, je suis convaincu que vous savez, car je suis certain que vous suivez la chose, que l'actuelle ministre de l'Immigration et les quatre qui l'ont précédée, des deux partis politiques, ont déclaré avec conviction que nous n'avons pas besoin de ce projet de loi. L'un des anciens ministres de l'Immigration — je pense qu'il a été le dernier ministre de l'Immigration libéral, en fait, à la Chambre — a voté contre le projet de loi. Ces personnes comprennent sans doute mieux la question que l'un quelconque d'entre nous autour de cette table, et je vous inclue dans le groupe, car vous connaissez le dossier.

Pourquoi pensez-vous que ces cinq experts en la matière s'opposeraient en ce moment à l'établissement de la SAR?

**M. Abraham :** Le HCR ne fait rien de manière indépendante. Nous sommes constitués par les différents États. Nous avons un comité exécutif qui conseille le Haut Commissaire quant à la meilleure marche à suivre dans la réaction du HCR aux fins ou du bien-être ou de la protection de réfugiés. C'est pourquoi j'ai souligné que le Canada siège à ce comité, mais je ne voudrais pas me prononcer sur ce que d'autres ministres pourraient penser de cette question précise.

**Le sénateur Di Nino :** D'accord. Merci.

Le deuxième point est l'inquiétude générale quant à l'ajout d'une autre couche, ce qui prolongerait en fait le processus dans le temps. Évidemment, si les demandes devront passer par le processus avec une étape de plus, l'on compte que cela prendra cinq ou six mois. Ce pourrait être plus long ou plus court, mais un délai de cinq ou six mois semble être la norme.

L'un des témoins précédents a recommandé l'élimination de l'ERAR et l'établissement de la SAR, ce qui éliminerait l'une des étapes et accélérerait un peu le processus. Le souci que j'ai est qu'avec la disposition visant la création de la SAR, qui examinerait les preuves déjà fournies, aucune nouvelle preuve ne pourrait être déposée, ce qui affaiblit la possibilité pour l'intéressé d'obtenir une audience plus positive, alors que l'ERAR autorise en fait le dépôt de nouvelles preuves, c'est-à-dire de changements. Avec la SAR, même si la situation devait changer, la loi n'autoriserait pas la section à en tenir compte.

Pensez-vous que cela améliorerait le projet de loi? En d'autres termes, la suppression de l'ERAR et la création de la SAR? Êtes-vous d'accord avec moi ou avec cet intervenant qui vous a précédé?

**M. Abraham :** Je vais essayer de répondre à la première partie, et je laisserai M. Shelow répondre à la deuxième.



We must remember one thing: When we talk about the life of an individual, three or four months — if that is what it will take for RAD to determine the case — is nothing in the life of an individual. What we must be most concerned about is whether we are dealing humanly and humanely with a particular individual, where, if the decision goes wrong and if the person is removed from Canadian soil, then who would be accountable if something really went totally wrong and the person lost his or her life? That is the first issue.

UNHCR is trying to say that a second-instance decision is important in order to ensure that we have not made a mistake. I said earlier in my statement that we can make mistakes. The second-instance decision is precisely intended to eliminate any possible error of judgment.

On the second part, I will ask Mr. Shelow to respond.

**Hy Shelow, Senior Protection Officer, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:** You are proposing that there is an either/or situation here; if we take the RAD, then we abolish the PRRA.

**Senator Di Nino:** It was a suggestion made by a previous witness.

**Mr. Shelow:** My response to that is the two instances are intended to do entirely different things. One reviews the rights and obligations of an asylum seeker and, based on a first instance determination, decides whether that determination was correct or not.

The second looks at subsequent events — the time in between a decision of, in this case, the first instance; a RAD would then look at a second instance. That period subsequently may have a number of different things that occur. There may be the creation of something called a refugee “sur place.” For instance, circumstances in a country of origin may change in between the first instance of determination, if there is a RAD at the appeals determination. Then subsequently, prior to removal, there may be an entirely new situation that the individual is facing.

I do not think we can really examine the law in bits and pieces. It works as a continuum through a process. Right now, part of that continuum has been removed, and that is problematic.

**Senator Di Nino:** Before asking my last question, I want to thank Mr. Abraham for being so kind to our system. Several times he complimented Canada on our excellent system and the excellent people who work there.

You made a comment on page 4 of your remarks, when you were talking about judicial review, et cetera. You said many claims are not admitted to be heard. In effect, is not the judicial review itself a hearing? A judicial body is saying that there is a valid reason to either accept or not.

Il nous faut nous rappeler d'une chose : lorsque nous parlons de la vie d'une personne, trois ou quatre mois — si c'est ce qu'il faudra à la SAR pour décider d'une affaire —, ce n'est rien dans la vie d'une personne. Ce dont il nous faut le plus nous préoccuper est la question de savoir si nous traitons de manière humaine et humanitaire avec l'intéressé car, si la décision tourne mal et que la personne est renvoyée du territoire canadien, alors qui sera redevable s'il y a vraiment eu erreur et que la personne a perdu sa vie? C'est là la première question.

Le HCR est en train de dire qu'une décision de seconde instance est importante afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas commission d'erreur. J'ai dit plus tôt dans ma déclaration que nous pouvons faire erreur. La décision de deuxième instance a précisément pour objet d'éliminer toute erreur de jugement possible.

Pour ce qui est de la deuxième partie, je vais demander à M. Shelow de répondre.

**Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :** Vous proposez ici une alternative : si nous créons la SAR, alors nous abolissons l'ERAR.

**Le sénateur Di Nino :** C'était une suggestion d'un témoin précédent.

**M. Shelow :** Je réponds à cela que les deux instances poursuivent des objectifs entièrement différents. L'une revoit les droits et obligations d'un demandeur d'asile et décide si la détermination de la première instance était juste ou non.

L'autre procédure considère les événements ultérieurs — l'intervalle de temps depuis le jugement en première instance, en l'occurrence; une SAR constituerait une deuxième instance. Au cours de cette période différentes choses peuvent se produire. Il peut y avoir création de ce que l'on appelle un « réfugié sur place ». Par exemple, la situation dans le pays d'origine peut avoir changé depuis la détermination en première instance, ou bien en appel s'il existe une SAR. Ensuite, avant le renvoi, une situation entièrement nouvelle a pu voir le jour dans le pays d'origine.

Je ne pense pas que l'on puisse réellement examiner la loi pièce par pièce. Elle fonctionne comme un continuum. À l'heure actuelle, une partie de ce continuum a été retranchée, et c'est le problème.

**Le sénateur Di Nino :** Avant de poser ma dernière question, je veux remercier M. Abraham de ses paroles aimables concernant notre système. Il a félicité plusieurs fois le Canada pour l'excellence de son système et la qualité des personnes qui y travaillent.

À la page 4 de votre mémoire vous avez formulé une observation au sujet du contrôle judiciaire, entre autres. Vous dites que de nombreuses demandes d'autorisation de contrôle judiciaire sont rejetées. Dans la pratique, est-ce que cette demande d'autorisation ne représente pas une audience en soi? Une cour de justice décide s'il y a une raison valide ou non d'accepter le contrôle judiciaire.

I suggest that I am not in agreement with your statement that says many claims are not admitted to be heard because they all are, in effect. The judicial body says we do not think there is enough evidence for this to go on. I do not want to be critical, but I think that statement is not correct, in my opinion.

**Mr. Abraham:** It is basically linked to the question of to what extent the asylum claimant is heard. The judicial review does not take into account, as we have been saying, the merits of the case. In effect, it is as good as saying the case, the individual, is not being heard.

I always feel that individual claimants, depending on what the circumstance and situation is, may or may not be able to say what they want to say, or they may not say anything at all. That is why it is important that they are fully heard. I think only a second instance would provide for this. I do not know if my colleague has anything more to add on the legal side.

**Mr. Shelow:** On the decision not to admit, the suggestion is that, in essence, that is a judicial determination — not to admit the claim for review. At present, the Federal Court is limited from reviewing substance. What it will look at is whether the claim is according to the legal process, as opposed to examining any of the merits.

If a claim is admitted for judicial review, even at that point the courts will not look at the merits. It is not addressing the intention of the RAD, which was for a merit-based appeal.

**Senator Di Nino:** I will just put a correction on the record. Mr. Berger, the gentleman I was referring to earlier, corrected me by saying that he had suggested if we do it in a way that the PRRA promulgates the RAD, then we should allow the RAD to hear new evidence, which is what you are saying. For the record, I did not want to misquote you, sir.

**Mr. Abraham:** If I could quickly respond, I do not think UNHCR has any difficulties with what the Canadian government does in terms of its own law. The only point we are trying to make is that a second instance decision is absent at the moment. I think the PRRA is there and the judicial review is there, but the RAD, as intended in the IRPA, is absent.

**Senator Di Nino:** If there is time, I would like to go on a second round.

**Senator Goldstein:** Thank you, Mr. Abraham, Mr. Casasola and Mr. Shelow for coming to help us in our deliberations. I am very pleased you made the distinction between the Pre-Removal Risk Assessment, the PRRA, on the one hand and the absence of an appeal mechanism on the other; and that you have pointed out that the two are necessary in order to have an integrated system. I thank you for that.

In 2002, your predecessor, Judith Kumin, wrote a letter to Minister Coderre on May 9 more than six years ago, indicating, among other things, that your organization “considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process.” That is a rather strong statement

Je ne suis donc pas d'accord avec vous lorsque vous dites que de nombreuses demandes ne sont pas entendues, car elles le sont toutes, dans la pratique. Le tribunal décide qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour continuer la procédure. Sans vouloir vous critiquer, je ne pense pas que cette affirmation soit juste, à mon avis.

**M. Abraham :** Cela met fondamentalement en jeu la question de savoir dans quelle mesure le demandeur d'asile est entendu. Le contrôle judiciaire, comme nous l'avons dit, ne porte pas sur le fond. Dans la pratique, cela revient à dire que la cause, le demandeur, n'est pas entendu.

Je pense toujours que les demandeurs, selon les circonstances et la situation, ne peuvent pas nécessairement dire tout ce qu'ils veulent dire, ou bien ne peuvent rien dire du tout. C'est pourquoi il importe qu'ils soient pleinement entendus. Je pense que seule une deuxième instance assurerait cela. Je ne sais pas si mon collègue a quelque chose à ajouter sur le plan juridique.

**M. Shelow :** Pour ce qui est de la décision d'autoriser ou non le contrôle judiciaire, vous dites que le refus d'autorisation constitue en soi une détermination judiciaire. À l'heure actuelle, la Cour fédérale ne peut pas se prononcer sur le fond. Elle examine uniquement si la décision rendue est conforme au droit, plutôt que d'examiner l'affaire sur le fond.

Même si l'autorisation de contrôle judiciaire est donnée, la Cour ne va pas lors de celui-ci se pencher sur le fond. Cela ne répond donc pas à l'intention de la SAR, qui était d'entendre un appel sur le fond.

**Le sénateur Di Nino :** Je dois faire un rectificatif. Monsieur Berger, le monsieur dont j'ai cité le propos tout à l'heure, m'a repris en disant que si nous faisons les choses de telle manière que l'ERAR donne effet à la décision de la SAR, alors nous devons autoriser cette dernière à entendre des éléments de preuve nouveaux, ce que vous demandez aussi. Sachez, monsieur, que je n'ai pas intentionnellement déformé vos propos.

**M. Abraham :** Si je puis répondre rapidement, je ne pense pas que le HCR conteste le moindre de ce que fait le gouvernement canadien avec sa propre législation. La seule chose que nous faisons ressortir, c'est qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de jugement en deuxième instance. Certes, l'ERAR existe et il y a le contrôle judiciaire, mais la SAR, telle que la LIPR la prévoit, est absente.

**Le sénateur Di Nino :** S'il reste du temps, j'aimerais bien un deuxième tour.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, monsieur Abraham, monsieur Casasola et monsieur Shelow de venir nous aider dans nos délibérations. Je suis très heureux que vous ayez établi la distinction entre l'examen des risques avant renvoi, l'ERAR, d'une part, et l'absence d'un mécanisme d'appel d'autre part; et vous avez fait ressortir que les deux sont nécessaires pour avoir un système intégré. Je vous en remercie.

En 2002, votre prédécesseur, Judith Kumin, a écrit au ministre Coderre en date du 9 mai, il y a plus de six ans, disant entre autres que votre organisation « considère une procédure d'appel un élément fondamental et nécessaire de toute procédure de détermination du statut de réfugié ». C'est là une affirmation



for a non-confrontational body like your own. Have you written to any other ministers, to your knowledge, since that letter of May 9, or has that issue been dormant? Have you made any representations to any other ministers?

**Mr. Abraham:** It is been only four months that I have been in Canada, so I will seek my colleague's knowledge.

**Mr. Shelow:** When you say UNHCR is not faced with a confrontational situation here, that is correct. We are grateful for that. Our relationship with Citizenship and Immigration Canada, as well as the various staff members at senior levels who look at these issues, is very close. We have discussed this issue on many occasions, both in the isolated context of discussion of a RAD and also in terms of discussions on what has generally been labelled "asylum reform."

**Senator Goldstein:** Have you written, to the best of your knowledge, to either the Department of Immigration or to the minister subsequent to this letter of May 9?

**Mr. Shelow:** I would have to look at the correspondence to see if any was specifically linked in detail to the RAD, but there have been a number of exchanges.

**Senator Goldstein:** May I ask that if there is any such correspondence, could you give us the opportunity of seeing it?

**The Chair:** In your review, if you do come across any other correspondence, could you provide it to the clerk and then we will disseminate it to the members of the committee?

**Senator Goldstein:** I will provide a copy of this letter of May 9. Regrettably, I have it only in English so I do not want to produce it now.

**The Chair:** You can file it for translation.

**Senator Jaffer:** Welcome to Canada, Mr. Abraham. We certainly look forward to hearing from you from time to time. You were speaking about the words that the High Commissioner of Refugees spoke and I am sure you will be asking him to add Canada's gender guidelines as part of trying to reach change on the definition, because that is advancement.

We are also very pleased that all of you have expressed the warm relationship that UNHCR has with Canada. There is no doubt that Canadians want that warm relationship. However, we are not talking about warm relationships. We are talking about individuals whose lives are at stake, and we are all concerned about a process. Our concern is whether there should be a second instance review. You said eloquently that we all make mistakes. We accept that. This is to ensure that a person is not sent back who deserves to stay in this country.

With you tell us, besides Canada, Portugal and Italy, if there are any other countries in the industrialized world that do not have a second instance appeal?

plutôt catégorique pour une organisation aussi peu portée à la confrontation que la vôtre. Avez-vous écrit à d'autres ministres, à votre connaissance, depuis cette lettre du 9 mai, ou bien la question est-elle restée en sommeil? Êtes-vous intervenu après d'autres ministres?

**M. Abraham :** Je ne suis au Canada que depuis quatre mois, et je vais donc faire appel à mon collègue.

**M. Shelow :** Lorsque vous dites que le HCR ne se trouve pas dans une situation de confrontation ici, c'est exact. Nous en sommes reconnaissants. Notre relation avec Citoyenneté et Immigration Canada, ainsi qu'avec les divers responsables qui s'occupent de ces questions, est très bonne. Nous avons discuté de cette question à maintes reprises, tant dans le contexte spécifique d'une SAR qu'à l'occasion de discussions plus générales sur ce que l'on appelle la « réforme de l'asile ».

**Le sénateur Goldstein :** À votre connaissance, avez-vous écrit soit au ministère de l'Immigration, soit au ministre personnellement, depuis cette lettre du 9 mai?

**M. Shelow :** Il faudrait que je vérifie la correspondance pour voir s'il y en a une portant spécifiquement sur la SAR, mais nous avons eu plusieurs échanges.

**Le sénateur Goldstein :** S'il existe une telle correspondance, pourrais-je vous demander de nous la communiquer?

**La présidente :** Si vous tombez sur une telle correspondance, pourriez-vous l'envoyer à la greffière qui la distribuera aux membres du comité?

**Le sénateur Goldstein :** Je vous remettrai une copie de cette lettre du 9 mai. Malheureusement, je ne l'ai qu'en anglais et je ne peux donc pas la déposer maintenant.

**La présidente :** Vous pouvez la remettre pour qu'elle soit traduite.

**Le sénateur Jaffer :** Bienvenue au Canada, monsieur Abraham. Il nous fera certainement plaisir de vous recevoir de temps en temps. Vous avez cité les paroles prononcées par le Haut Commissaire aux réfugiés et je suis sûre que vous lui demanderez d'intégrer les directives canadiennes concernant la persécution fondée sur le sexe dans la nouvelle définition, car elle représente un progrès.

Nous sommes également très heureux que vous tous ayez souligné la relation cordiale entre le HCR et le Canada. Il ne fait aucun doute que les Canadiens tiennent à cette cordialité. Cependant, nous ne sommes pas ici pour parler de la cordialité des relations. Nous sommes ici pour parler de personnes dont la vie est en jeu et d'une procédure qui nous préoccupe tous. Il s'agit de savoir s'il faut une instance d'appel. Vous avez rappelé avec éloquence que nous commettons tous des erreurs. Nous l'admettons. Il s'agit donc de veiller à ce qu'une personne qui mérite l'asile dans notre pays ne soit pas renvoyée.

Pourriez-vous nous dire quels autres pays du monde industrialisés, à part le Canada, le Portugal et l'Italie, n'ont pas de recours en deuxième instance?

**Mr. Abraham:** For the most part, all of the industrialized countries have a second instance appeal. It is within the context of a judicial review. Here we are talking about the review in terms of the merits of the case, which is what is absent, basically.

**Senator Jaffer:** It is in the act but it has not been implemented. Have you found that there have been an increased number of cases in which you have had to intervene? We all know of Enrique Falcon Ríos, who was going to be sent back. I understand UNHCR intervened on his behalf because his was a genuine case. Have you found an increase in the workload since the RAD has not been implemented?

**Mr. Shelow:** We regularly have discussions on individual cases with CIC. We do regularly intervene. However, in terms of formal intervention, the worst case scenario for UNHCR would be for us to have to recognize a refugee as UNHCR under our mandate, and that has not occurred in Canada.

**The Chair:** We keep talking about appeal and you have used the term "second instance decision." We all know that you can put that label on something and that might be compliance. Does UNHCR have a definition of what would be a fulsome appeal? In other words, what would the elements be to comply with a second instance decision, as Senator Jaffer just pointed out? A label is a label. It is the substance that is important.

**Mr. Abraham:** I defer to my legal officer on that.

**Mr. Shelow:** I appear to be very popular this evening.

We would consider a full and fair process to be both first and second instance review as to merits as well as process, so that the individual has access to a full review of his or her claim.

**The Chair:** Do you believe that a person should have the right to be represented and/or to be present at a review?

**Mr. Shelow:** If I can interpret, you are asking me if a RAD, which is a paper-based review, is adequate. While we prefer to have individualized interviewing, a review of the decision making at first instance as to the merits as well as to the process, we do consider to be adequate.

Within our own organization, depending on the resources available, we apply both systems, depending on the country office. It may be a paper-based review or it may be the opportunity to interview an individual, or re-interview an individual.

We reserve the right in country offices that have only paper-based reviews where the assessor may decide that, nonetheless, in exceptional cases, they have a need to re-interview the person, so there are even exceptions within our paper-based processes.

**The Chair:** You have signalled that Portugal, Italy and Canada were the exceptions on a second instance decision. Would the others have all types of variations of reviews so that there could

**M. Abraham :** La plupart des pays industrialisés ont une instance d'appel. C'est dans le contexte d'une révision judiciaire. Et ici nous parlons d'une révision portant sur le fond de l'affaire, qui est à toutes fins pratiques absente.

**Le sénateur Jaffer :** Elle est prévue dans la loi mais n'a pas été mise en œuvre. Avez-vous noté un accroissement du nombre des cas dans lesquels vous êtes amené à intervenir? Nous connaissons tous celui d'Enrique Falcon Ríos, qui allait être expulsé. Je crois savoir que le HCNUR est intervenu en sa faveur, car c'était un réfugié véritable. Avez-vous enregistré un accroissement de la charge de travail du fait de l'absence de la SAR?

**M. Shelow :** Nous parlons régulièrement de cas individuels avec CIC. Nous intervenons régulièrement. Cependant, du point de vue d'une intervention officielle, le pire scénario pour le HCNUR est d'être obligé de reconnaître un réfugié sous mandat des Nations Unies et cela ne s'est pas encore produit au Canada.

**La présidente :** Nous ne cessons de parler d'appel et vous-même employez le terme « décision en deuxième instance ». Nous savons tous que l'on peut apposer cette étiquette sur n'importe quoi et faire semblant de se conformer. Est-ce que le HCNUR a une définition d'un recours en bonne et due forme? Autrement dit, quels éléments doivent être présents pour avoir une deuxième instance complète, comme le sénateur Jaffer vient de le dire? Une étiquette n'est rien qu'une étiquette. C'est la substance qui compte.

**M. Abraham :** Je renvoie la question à mon juriste.

**M. Shelow :** Je suis très populaire ce soir.

Nous considérons une procédure complète et équitable comme comportant un examen en première et en deuxième instance sur le fond ainsi que sur la forme, si bien que le demandeur a accès à un examen complet de sa revendication du statut de réfugié.

**La présidente :** Pensez-vous que la personne devrait avoir le droit d'être représentée et/ou présente lors d'une révision?

**M. Shelow :** Si je puis interpréter, vous me demandez si une SAR, c'est-à-dire une révision exclusivement du dossier, est adéquate. Alors que nous préfererions une comparution en personne, nous considérons comme adéquate une révision de la décision rendue en première instance portant tant sur le fond que sur la forme.

Au sein de notre propre organisation, selon les ressources disponibles, nous appliquons les deux systèmes, selon le bureau de pays. Il peut s'agir d'une révision du dossier uniquement, ou bien il peut y avoir comparution du demandeur.

Dans les bureaux de pays où nous avons une simple révision du dossier, nous réservons le droit pour l'assesseur de faire comparaître néanmoins la personne dans des cas exceptionnels, si bien que même dans nos procédures fondées sur le dossier nous avons des exceptions.

**La présidente :** Vous avez indiqué que le Portugal, l'Italie et le Canada sont les seuls à ne pas avoir de deuxième instance de décision. Est-ce que dans les autres on rencontre toutes les



be a simple paper-based review to a very complex full hearing or re-hearing, with additional evidence and all the things that we are normally used to in a courtroom process?

**Mr. Shelow:** To measure up to the guidelines that are available, when you say a simple paper-based review, I believe you are suggesting that there would be no possibility of interviewing or re-interviewing the individual. There are a number of countries where that is the case.

There are also a number of countries with variations on first instance determination as well. It may be a review by a government employee or by an independent body that is quasi-judicial or has an administrative role.

**The Chair:** Mr. Abraham, welcome to Canada in your role of four months. I will ask you this question from your previous experience. I am concerned that refugees who come into Canada be treated fairly and have every opportunity to state their case.

I am also concerned that the UNHCR handles an overwhelming responsibility around the world to people who stay in camps who have hopes of getting back into their villages and their countries, and whose hopes diminish as they sit on the ground year in and year out.

How does one, as a parliamentarian in Canada, weigh in the balance, giving adequate rights to those who have already made it to Canada for a review, as opposed to those who are in camps, sometimes in very desperate situations, year in and year out, who also play by the rules, waiting for selection or waiting to go home? How should we weigh those?

**Mr. Abraham:** Refugee situations are, to a large extent, not the same everywhere. There are situations where certain social, cultural or other reasons would compellingly get the refugees to move to a particular situation unless their community and the leaders discuss it and say, "This might be our best solution." We should not think that everyone acts independently. I believe that those who do come out, from what I have seen, are those who actually act independently.

I was in Nepal during the last five years where, overwhelmingly, the refugees decided that the only solution they wanted was to repatriate voluntarily. We just wondered how it would be possible that they could all repatriate voluntarily. It took a lot of courage for individual people among them to come forward and say, "I think I have waited long enough. It has been 18 long years. I would now like to go anywhere, but I cannot remain in the camp."

Those are the people who move. Canada has also agreed to take 5,000 of these people. Although we have 107,000 in the camps, it is not that the 5,000 are just available immediately to take the flight over. There is a lot of work behind that. We want to make sure that those who do come are those who basically made the choice to come to Canada.

variations possibles de recours, c'est-à-dire une révision simple du dossier jusqu'à une nouvelle audience en règle avec présentation de preuves supplémentaires et tous les éléments d'une procédure judiciaire en règle?

**M. Shelow :** Lorsque vous parlez d'une simple révision du dossier, j'imagine que vous entendez par là qu'il n'y a pas de possibilité d'interroger ou de réinterroger le demandeur. C'est le cas dans un certain nombre de pays.

Il y en a aussi un certain nombre qui ont adopté également certaines variations de la détermination en première instance. Il peut s'agir d'un examen par un agent de l'État ou par un organe indépendant ayant rang de tribunal quasi judiciaire ou administratif.

**La présidente :** Monsieur Abraham, soyez le bienvenu au Canada dans ce rôle que vous exercez depuis quatre mois. Je vais faire appel dans ma question à votre expérience antérieure. Je tiens à ce que les réfugiés arrivant au Canada soient traités équitablement et aient toutes les possibilités de se faire entendre.

Je constate également que le HCNUR a une responsabilité écrasante à l'égard des réfugiés qui s'entassaient dans des camps et dont l'espoir de rentrer un jour dans leur village et leur pays s'amenuise au fil des années.

Comment un parlementaire canadien fait-il la part des choses entre les recours accordés à ceux déjà arrivés au Canada, par opposition à ces réfugiés languissant dans les camps, dans des situations parfois désespérées, année après année, et qui respectent les règles, attendent d'être sélectionnés ou bien de rentrer chez eux? Comment faire la part des choses?

**M. Abraham :** Les situations des réfugiés diffèrent considérablement d'un lieu à l'autre. Il existe des situations où certaines raisons sociales, culturelles ou autres poussent les réfugiés à se déplacer vers un lieu donné, à moins que leur collectivité et leurs dirigeants trouvent une autre solution. Il ne faut pas penser que tout le monde agit de manière indépendante. Je pense que ceux qui sortent d'une situation particulière, d'après ce que j'ai vu, sont ceux qui agissent de manière indépendante.

J'ai passé les cinq dernières années au Népal où, à une majorité écrasante, les réfugiés ont décidé que la seule solution qu'ils souhaitaient était de se rapatrier volontairement. Nous nous sommes demandés comment il serait possible qu'ils se rapatrient tous volontairement. Il a fallu beaucoup de courage aux individus pour dire : « J'ai attendu suffisamment longtemps. Cela fait 18 longues années. Je suis prêt maintenant à aller n'importe où, mais je ne veux plus rester dans ce camp. »

Ce sont eux qui se déplacent. Le Canada a accepté de recevoir 5 000 d'entre eux. Bien que nous en ayons 107 000 dans les camps, il n'est pas vrai que ces 5 000 là se montrent simplement prêts à monter dans l'avion. Il y a beaucoup de travail derrière cela. Il faut veiller à ce que ceux qui viennent aient réellement fait le choix de venir au Canada.

I do not think we are necessarily referring to people being brought out of the camps. This is well organized. It is part of the government-assisted resettlement program. You have many other people who come to Canada. If you look at the statistics, you will see that the percentage of refugees coming to Canada seeking asylum and being considered and granted refugee status is much lower than the total number of immigrants trying to come to Canada. Canada is a nice place. Everyone knows it is nice, so they try to make it here. You also have refugees who try to make it.

That is why we worry a lot about the nexus between asylum and migration. We fear sometimes it is possible that a refugee might get dropped and be sent back, just like any other illegal migrant or any other migrant is sent back. This is the reason we would like to see that the system that gets put into place is safe and sound, and looks more into what could be the dangers of a person being returned back to his or her home.

**The Chair:** If you are in a camp and you signal you are ready to come to Canada, and it is deemed that you will not, is there an appeal?

**Mr. Abraham:** Do you refer to those who do not wish to come?

**The Chair:** I am referring to those who wish to come, but when they go through your process of assessing them and getting them ready to come to Canada, having participated in that process, what is their appeal?

**Mr. Abraham:** They have the option always to decide what they would like to have. In my work in the camps, I have always told them, even at the last minute, if you are boarding the aircraft and decide you do not want to go, you are free to come down and go back to the camp. The choice of the refugees is always vital and important to us because we are talking about finding lasting solutions for them.

**The Chair:** My question is the reverse: Obviously, there is a selection process. If Canada were prepared to take 5,000 claimants from a pool of 100,000, what would happen to those not selected? Can they plead their case to be in that first tranche of refugees?

**Mr. Abraham:** UNHCR does not decide who gets resettled. Resettlement is basically a prerogative of the states. We help, support and facilitate the process, but we cannot take the decision on resettlement, which is determined in the case of Canada by immigration officers who interview the people. We also have the Canadian criteria for resettlement. Everything must come into play.

In the refugee camps worldwide, many people would like to be resettled, in particular those who are in highly protracted situations and cannot continue staying in the camps. They would like to appeal to be resettled but it is not a straightforward process. To imagine that a camp with 100,000 people can be resettled is a difficult thing. Over time, we hope that the situation of the countries of origin would improve in terms of human rights violations, and that the people might want to go back to their homes.

Nous ne parlons pas nécessairement de personnes sortant de camps. Ce mouvement-là est bien organisé, il fait partie d'un programme de rétablissement organisé par le gouvernement. Beaucoup d'autres migrants viennent au Canada. Si vous regardez les chiffres, vous verrez que le pourcentage de réfugiés venant au Canada demander l'asile, que le statut de réfugié leur soit reconnu ou non, est bien inférieur au nombre total d'immigrants désireux de s'établir au Canada. Le Canada est un bon pays. Tout le monde le sait, et ils cherchent donc à venir. Vous avez aussi des réfugiés qui cherchent à venir.

C'est pourquoi nous nous inquiétons beaucoup de la correspondance entre asile et migration. Nous craignons parfois qu'un réfugié soit renvoyé au même titre que tout autre migrant clandestin ou sans visa. C'est la raison pour laquelle nous aimerions que le système mis en place soit solide et sûr et examine davantage les dangers encourus par une personne renvoyée dans son pays.

**La présidente :** Si vous êtes dans un camp et désireux de partir au Canada, et si l'on vous refuse, y a-t-il un recours?

**M. Abraham :** Parlez-vous de ceux qui ne veulent pas venir?

**La présidente :** Je parle de ceux qui voudraient venir, mais qui se voient refuser l'accueil au Canada après évaluation. Ont-ils un recours?

**M. Abraham :** Ils ont toujours le choix. Dans mon travail dans les camps, je leur ai toujours dit que s'ils décident qu'ils ne veulent plus partir, même à dernière minute, au moment de monter dans l'avion, ils sont libres de redescendre et de revenir au camp. Le choix des réfugiés est toujours crucial et important pour nous, car il s'agit de trouver pour eux des solutions durables.

**La présidente :** Ma question est l'inverse : Il y a évidemment un mécanisme de sélection. Si le Canada est prêt à recevoir 5 000 réfugiés sur un bassin de 100 000, qu'advient-il de ceux qui ne sont pas choisis? Peuvent-ils plaider leur cause pour figurer dans cette première tranche de réfugiés?

**M. Abraham :** Le HCNUR ne décide pas qui va être réinstallé. C'est là une prerogative des États d'accueil. Nous aidons, soutenons et facilitons le processus, mais nous ne pouvons prendre la décision de rétablissement, qui est prise en l'occurrence par les agents d'immigration canadiens qui procèdent à des entretiens avec les candidats. Ils appliquent les critères canadiens de rétablissement. Tout cela doit entrer en jeu.

Dans les camps de réfugiés dans le monde, nombreux sont ceux qui aimeraient se rétablir ailleurs, en particulier ceux qui languissent depuis longtemps et ne peuvent plus rester dans ces camps. Ils demandent à être réinstallés, mais ce n'est pas si simple. Il est difficile d'imaginer que tout le monde dans un camp de 100 000 personnes puisse être réinstallé. Nous espérons qu'avec le temps la situation dans les pays d'origine s'améliore, sur le plan des violations des droits de la personne, et que ces gens voudront rentrer chez eux.



Resettlement can sometimes be a permanent arrangement, but it can also be a temporary arrangement whereby people may go back if the conditions in their countries of origin improves.

**Senator Munson:** When the Canadian Bar Association appeared before us last month, they indicated that one of the most troubling aspects of the government's decision not to implement the RAD was that the government was thwarting the will of Parliament by failing to proclaim the necessary sections of IRPA into force. They said to us that it was contrary to the rule of law for statutory provisions to be set aside at the discretion of the executive. Tonight, you said that, in the absence of a second instance review based on merits of the case, Canada's refugee status determination system does not conform to international standards.

Based on that view and your view, if Bill C-280 — which is to bring into force sections 110, 111 and 171 — is voted down, where does this leave Canada in the international community?

**Mr. Abraham:** I would not like to make a judgment on what would happen.

**Senator Munson:** From your perspective, it is not good enough. Is that right?

**Mr. Shelow:** This also relates to the question of Madam Chair. When UNHCR examines these issues, we do it from the standpoint of international law and international commitments. Canada has acceded to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. It was one of the earlier acceding countries and you have a proud reputation of refugee protection here, which we continue to repeat because we want to encourage it.

Under the convention, there is an obligation to provide access to territory and to process asylum claims. There is no obligation to resettle people. That is an entirely voluntary act on the part of Canada. It is associated with your proud tradition, but we cannot hold you accountable for not resettling people. Most countries do not have a resettlement program, and Canada should be lauded for having one.

Having said that, you talked about a gap in the application of refugee protection. We tend to look at outcomes to know whether this would result in the return of an individual to a place of danger as a result of that gap, or whether the absence of an appeal on the merits in Canada would have that result. Theoretically, yes, quite possibly, because people do make mistakes.

In terms of individual cases, we identify an individual who we believe is in danger and we try to act as a stop gap by talking to the government for assurance that they will not be returned. Is that adequate? No, I do not believe it is. We have four protection staff here in Canada, including my protection assistant. There is no way that we can adequately cover, review or replace the Government of Canada in terms of the application of its

Le rétablissement peut parfois être un arrangement permanent, mais aussi temporaire, c'est-à-dire que les réfugiés pourront vouloir retourner chez eux si la situation dans le pays d'origine s'améliore.

**Le sénateur Munson :** Lorsque l'Association du Barreau canadien a comparu devant nous le mois dernier, elle a dit que l'un des aspects les plus troublants de la décision du gouvernement de ne pas créer la SAR réside dans le fait que le gouvernement contrecarre la volonté du Parlement en ne proclamant pas en vigueur les articles correspondant de la LIRP. Ils nous ont dit qu'il est contraire à la règle de droit que des dispositions législatives soient mises de côté à la discrétion de l'exécutif. Ce soir, vous nous dites qu'en l'absence d'une révision en deuxième instance portant sur le fond, le système canadien de détermination du statut de réfugié n'est pas conforme aux normes internationales.

Dans ces conditions, si le projet de loi C-280 — qui consiste à mettre en vigueur les articles 110, 111 et 171 — est rejeté, dans quelle situation le Canada se trouvera-t-il vis-à-vis de la communauté internationale?

**M. Abraham :** Je n'aimerais pas prononcer un jugement sur ce qui arriverait.

**Le sénateur Munson :** Selon votre point de vue, le système actuel est insuffisant. Est-ce exact?

**M. Shelow :** Cela nous ramène aussi à la question de la présidente. Lorsque le HCNUR se penche sur ces questions, il le fait selon l'optique du droit international et des engagements internationaux. Le Canada a signé la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il a été un des premiers pays signataires et vous avez une forte réputation de protection des réfugiés, ce que nous ne cessons de souligner car nous voulons encourager cela.

Aux termes de la convention, il y a l'obligation de donner l'accès au territoire et d'examiner les demandes d'asile. Il n'y a pas obligation de réinstaller des gens. C'est là un acte entièrement volontaire de la part du Canada. Il est associé à votre fière tradition, mais nous ne pouvons vous reprocher de ne pas accueillir des réfugiés pour réinstallation. La plupart des pays n'ont pas de programme de réinstallation et il y a lieu de féliciter le Canada d'en avoir un.

Cela dit, vous avez parlé d'une lacune dans l'application de la protection des réfugiés. Nous tendons à considérer les résultats pour voir dans quelle mesure cette lacune pourrait aboutir au renvoi d'une personne dans un lieu de danger ou si l'absence au Canada d'un appel sur le fond pourrait avoir ce résultat. Théoriquement, oui, c'est très possible, car des erreurs se produisent.

Dans les cas individuels, si nous considérons qu'une personne est en danger, nous cherchons à intervenir en demandant au gouvernement l'assurance qu'elle ne sera pas renvoyée. Est-ce adéquat? Non, je ne le crois pas. Nous avons quatre agents de protection ici au Canada, dont mon adjoint. Il est exclu que nous puissions couvrir et examiner adéquatement tous les cas ou remplacer le gouvernement du Canada pour ce qui est de

obligations under international law. We are here to support as well as to monitor, and so we try to assist. This gap is a concern for us, and it leaves you in an area where we are concerned.

**Senator Di Nino:** I was struck by the second last paragraph in your presentation, Mr. Abraham, where you talk about the importance of ensuring that the RAD is adequately resourced. I am assuming that you are saying that to implement this facet, we would need people with different skill-sets and tools and separate systems provided. Training would be an essential component of that to minimize problems. We have been saying the same things, which means it would take some time. Have I read your comment correctly, sir?

**Mr. Abraham:** The point I was trying to make in that paragraph was to ensure that we have in place all of the checks and balances that are necessary so that you do not get into a RAD system with people who have not been trained to know the difference between the RAD and the first instance. That was the purpose of my comment. This cannot be done overnight because it requires a great deal of work, preparation, training, and imparting of a great deal of knowledge. I do not think that a RAD can be completed in a month or two because it must be well prepared.

As my colleague said, Canada has a long-standing tradition of doing things well in every field, I must say. It is important to ensure that the RAD is a very sound and secure system, should you implement one.

**Senator Goldstein:** My question relates to Canada's reputation, to which we are all very sensitive. In October 2007, border guards turned back five refugee claimants. I do not think you were here yet, Mr. Abraham, but Mr. Shelow and Mr. Casasola will probably remember it well. You were highly critical of the practice of direct-backs, which is loosely what it is called. Border people determine whether a potential refugee claimant is a bona fide refugee claimant.

What kind of process would you put in place at the border to deal with people who present themselves and, in any ordinary judgment, are manifestly not proper refugee claimants? My concern is that people will simply come to the border, request refugee status and overload the system in such a way that we simply cannot deal with it.

**Mr. Abraham:** Perhaps my colleague could complement my comments. It is Canada's prerogative to ensure that the security of its borders are always maintained so that the wrong people just do not come in. That is fundamental.

I am relating to the part where there is a humanitarian component in movements. We need to identify that. We need to ensure that we can discern people who are seeking to enter Canada on false grounds.

Training at the border is important. There should be mechanisms in place. We have not thought all of those things through. Our main concern is to have the right checks and balances in place so that someone at the border does not make a

l'exécution de ses obligations en droit international. Nous sommes ici pour soutenir ainsi que pour contrôler, et nous cherchons à aider. Cette lacune est un souci pour nous et fait que nous nourrissons une inquiétude.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai été frappé par l'avant-dernier paragraphe de votre mémoire, monsieur Abraham, où vous parlez de la nécessité de doter la SAR de ressources adéquates. Je suppose que vous entendez par-là que pour mettre en œuvre ce mécanisme nous aurions besoin de personnel doté de compétences et d'outils différents et de systèmes distincts. Il serait essentiel d'assurer une formation pour minimiser les problèmes. Nous disons la même chose, ce qui signifie que cela prendrait un certain temps à mettre en place. Ai-je bien compris votre propos, monsieur?

**M. Abraham :** J'essayais de montrer dans ce paragraphe qu'il fallait mettre en œuvre tous les moyens requis pour éviter de se retrouver avec un système SAR dont le personnel ne connaît pas la différence entre la deuxième et la première instance. C'était là le sens de ma remarque. Cela ne peut pas se faire du jour au lendemain car cela exige beaucoup de travail, de préparation, de formation et beaucoup de connaissances. Je ne pense pas qu'une SAR puisse être mise sur pied en l'espace d'un mois ou deux, car il faut une bonne préparation.

Comme mon collègue l'a dit, le Canada a de longue date pour tradition de bien faire les choses, dans tous les domaines, dois-je dire. Il importe de veiller à ce que la SAR soit un système très solide et sûr, si vous le mettez en place.

**Le sénateur Goldstein :** Ma question concerne la réputation du Canada, à laquelle nous sommes tous très sensibles. En octobre 2007, des gardes-frontière ont refoulé cinq demandeurs d'asile. Je ne pense pas que vous étiez alors en fonction, monsieur Abraham, mais M. Shelow et M. Casasola s'en souviendront probablement très bien. Vous avez fortement critiqué la pratique des refoulements qui revient à laisser des agents frontaliers décider si un demandeur d'asile est un réfugié véritable.

Quelle sorte de mécanisme mettriez-vous en place à la frontière pour contrer des personnes qui se présentent et qui ne sont manifestement pas d'authentiques réfugiés? Ma crainte est que nous voyions affluer à la frontière des masses de gens revendiquant le statut de réfugié et surchargeant le système au point qu'il deviendra ingérable.

**M. Abraham :** Peut-être mon collègue pourrait-il compléter ma réponse. Il est de la prerogative du Canada de toujours assurer la sécurité à ses frontières de telle manière que les indésirables ne puissent entrer. Cela est fondamental.

Je m'intéresse à la partie où il y a une composante humanitaire dans les mouvements. Il faut pouvoir identifier celle-ci. Nous devons faire en sorte de pouvoir dépister ceux qui cherchent à entrer au Canada sous de faux-semblant.

La formation à la frontière est importante. Il faut avoir en place des mécanismes. Nous n'avons pas réfléchi à fond à tous ces aspects. Notre principal souci est que soient en place des poids et contrepoids de telle façon qu'un agent à la frontière ne prenne pas



decision that jeopardizes someone's life. This is a life and death matter, and we need to be sure that we do not turn away someone who may end up in a dangerous situation.

**Senator Goldstein:** We are all sensitive to that. Thank you.

**Mr. Shelow:** On the issue of our involvement in and concerns about direct-backs, the safe third country agreement contains a series of security links as well as a series of protections to assure that both countries are clear on their obligations. Direct-backs fell outside of that agreement. They are not contained in it.

We were very concerned about the use of direct-backs, and strenuously objected to their use because it takes us outside of a system that is in place to create burden-sharing between states in terms of assessment of asylum applications. Therefore, many of the protections associated with who decides refugee claims were lost. Individuals could conceivably fall into the cracks and disappear. Individuals could be detained under different systems, or different legislation could be applied.

As a result, we made strong interventions with the Canada Border Services Agency, and they have assured us that direct-backs will be discontinued absent extraordinary circumstances. The extraordinary circumstances to which they refer are mass influx, or what you referred to earlier as the system being overwhelmed. Realistically, considering the resources available to Canada and your geographic position, it seems highly unlikely that your resources would be overwhelmed, that you would see tens of thousands or hundreds of thousands of asylum claimants coming to your borders.

Canada does have a reputation that is observed elsewhere, and there are countries that are receiving tens of thousands of asylum seekers at their borders every month. When you become more restrictive in terms of your application protection, there is a clear impact internationally. Therefore, it is not simply a matter of the impact on asylum seekers who come here, who, in the grand scheme of refugee protection, are a relatively small number; it is a world wide impact.

**The Chair:** I would like to thank our witnesses.

Mr. Abraham, please pass on to Commissioner Antonio Guterres my personal regards. I worked with him and know him from his previous political life. He is well placed to work within the High Commission, and I think he will do us all proud.

I am sure I speak for all senators when I say that we respect the work of the UNHCR both here in Canada and around the world. The fact that you have come here in such a free and open way to discuss both our shortcomings and our successes in equal measure is to the credit of the strong relationship we have with UNHCR.

Thank you for coming.

une décision mettant en danger la vie de quelqu'un. C'est une question de vie et de mort et nous devons veiller à ne pas renvoyer quelqu'un vers une situation dangereuse.

**Le sénateur Goldstein :** Nous sommes tous sensibles à cela. Merci.

**M. Shelow :** En ce qui concerne notre rôle et notre préoccupation concernant les refoulements, l'entente sur les tiers pays sûrs contient une série de dispositions sur la sécurité ainsi qu'une série de protections pour assurer que les deux pays comprennent clairement leurs obligations. Les renvois temporaires échappent à cette entente. Ils ne sont pas couverts.

Nous étions très préoccupés par le recours aux renvois temporaires et avons élevé de fortes objections car ils dérogent au système en place qui vise à partager entre les États le fardeau de l'examen des demandes d'asile. Par conséquent, nombre des protections associées à la question de savoir qui juge les demandes d'asile était perdu. Il était concevable que des personnes disparaissent dans les failles du système. Il se pouvait que des personnes soient détenues selon des régimes différents ou que des lois différentes leur soient appliquées.

De ce fait, nous sommes fortement intervenus auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui nous a assuré que les renvois temporaires ne seraient plus employés, sauf circonstances extraordinaires. Ces circonstances extraordinaires sont un afflux massif, ce que vous avez appelé une inondation de votre système. Si l'on est réaliste, vu les ressources dont dispose le Canada et sa situation géographique, il est hautement improbable que vos ressources soient submergées, que vous voyez affluer des dizaines de milliers ou des centaines de milliers de demandeurs d'asile à vos frontières.

Le Canada a une réputation qui en fait un modèle à l'étranger, et il existe des pays qui reçoivent des dizaines de milliers de demandeurs d'asile à leurs frontières chaque mois. Lorsque vous devenez plus restrictifs sur le plan de la protection que vous accordez, il y a manifestement des répercussions internationales. Par conséquent, il n'y a pas que l'impact des demandeurs d'asile arrivant chez vous qui, sur le plan général de la protection des réfugiés, représentent un nombre relativement faible, il y a aussi un impact à l'échelle mondiale.

**La présidente :** Je tiens à remercier nos témoins.

Monsieur Abraham, veuillez transmettre mes salutations personnelles au commissaire Antonio Guterres. J'ai travaillé avec lui et je le connais de ma vie politique antérieure. Il est bien placé pour travailler au sein du Haut Commissariat, et je pense qu'il nous servira bien.

Je suis sûre de parler au nom de tous les sénateurs en disant que nous respectons le travail du HCNUR tant ici, au Canada, que partout dans le monde. Le fait que vous soyez venu nous parler aussi librement et franchement tant de nos insuffisances que de nos réussites, à mesures égales, est à porter au crédit de la bonne relation que nous avons avec le HCNUR.

Merci d'être venu.

Honourable senators, our final panel this evening is composed of the Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation, Mr. Phil Nagy, President; and Ms. Joan Auden, member, as well as, from St. Joseph's Roman Catholic Parish Refugee Outreach Group, Mr. Gauthier, Chair; Ms. Lisa Barnet, Member; and Mr. Jan Raska, Member.

Welcome to the committee.

**Philip Nagy, President, Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:** Honourable senators, my role is as the Chair of the Social Responsibility Council at First Unitarian Congregation of Ottawa. Thank you for inviting me.

Our congregation has been involved in two cases of sanctuary: Samsu Mia, a Bangladeshi citizen, sought sanctuary in our building from July 2003 until December 2004, at which time Immigration Minister Judy Sgro granted him permission to stay; Shree Kumar Rai, a Nepali citizen, entered our sanctuary in February 2007 and he remains there.

A reorganized and better-staffed system — and above all a functioning RAD — with a genuine chance to appeal the decision on the basis of the merits of a case may have obviated the need to seek sanctuary in both these cases. Implementation of this appeal process is the focus of my remarks. I will begin with brief summaries of the two cases.

Mr. Mia came to Canada in 1995 as a domestic employee of a senior official in the Bangladeshi High Commission. He was treated as a slave. His wages were withheld. He was not given his contractual trips home. He had to sleep on the floor and his shoes and passport were confiscated. In 1999, he escaped and attempted to recover his wages and passport. He, his family at home in Bangladesh and his rescuer in Canada were all threatened.

Mr. Mia's refugee claim was turned down by a single Immigration and Refugee Board member on the grounds that it was simply a personal dispute between two individuals. The decision ignored the fact that one was an illiterate cook and the other was a powerful diplomat.

Shortly after the turndown, Mr. Mia's brother in Bangladesh was threatened by a different official who had been transferred home from Canada. This was new evidence, and evidence of a continuing danger. However, there was no way under present procedures to add this new evidence as part of the case. Without an appeal process, such evidence can only be presented as part of a PRRA or an H&C.

Judicial reviews of the case actually agreed that the initial IRB member had failed to consider all of the evidence. However, it was concluded that Mr. Mia had failed to show that the Bangladeshi government was unable to protect him. This was a situation where officials of this same government were, in fact, the problem.

In 2001, his son in Bangladesh was beaten with the admonition "Tell your father to be quiet and go home." In March 2003, the PRRA noted this beating, and although it was reported in an

Honorables sénateurs, notre dernier panel ce soir se compose de M. Phil Nagy, président du comité Hitschmanova, de la First Unitarian Congregation, ainsi que de Mme Joan Auden, membre, de M. Gauthier, président, de Mme Lisa Barnet, membre et de M. Jan Raska, membre du comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse catholique romaine St. Joseph.

Bienvenue au comité.

**Philip Nagy, président, comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :** Honorables sénateurs, je suis le président du Conseil de la responsabilité sociale de la First Unitarian Congregation of Ottawa. Merci de m'avoir invité.

Deux personnes ont cherché refuge dans notre congrégation. Samsu Mia, un citoyen du Bangladesh, a trouvé refuge dans notre bâtiment de juillet 2003 jusqu'en décembre 2004, date à laquelle la ministre de l'immigration de l'époque, Judy Sgro, l'a autorisé à demeurer au Canada. Shree Kumar Rai, un citoyen du Népal, a cherché refuge chez nous en février 2007 et il s'y trouve toujours.

Un système réorganisé et mieux nanti en personnel, mais surtout une SAR en ordre de marche — avec une véritable possibilité d'interjeter appel d'une décision en fonction du bien-fondé de la cause, aurait pu éviter à ces deux personnes de chercher refuge dans un lieu de culte. Je vais commencer par un court résumé de ces deux cas.

M. Mia est arrivé au Canada en 1995 en tant que domestique d'un diplomate de haut rang du Haut Commissariat du Bangladesh. Il a été traité en esclave. Son salaire a été retenu. Il n'a pas obtenu les voyages de retour dans son pays prévus dans son contrat. Il devait dormir par terre et ses chaussures et son passeport lui ont été confisqués. En 1999, il s'est échappé et a tenté de recouvrer son salaire et son passeport. Il a reçu des menaces, tout comme sa famille au Bangladesh et son sauveteur au Canada.

La demande d'asile de M. Mia a été rejetée par un seul membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au motif qu'il s'agissait simplement d'un conflit personnel entre deux personnes. La décision ignorait le fait que la première était un cuisinier illettré et la seconde un puissant diplomate.

Peu après le rejet de la demande, le frère de M. Mia au Bangladesh a été menacé par un autre diplomate rentré au pays après avoir travaillé au Canada. C'était une nouvelle preuve, une preuve de danger continu, mais la procédure actuelle ne permettait pas d'ajouter cet élément de preuve au dossier. Sans mécanisme d'appel, ces preuves ne peuvent être présentées dans le cadre d'un ERAR ou d'une demande pour motifs d'ordre humanitaire.

Les contrôles judiciaires de l'affaire ont admis que le membre de la CISR n'avait pas tenu compte de tous les éléments de preuve, mais conclu que M. Mia n'avait pas démontré que le gouvernement du Bangladesh ne pouvait pas le protéger. Or, dans cette situation, des fonctionnaires de ce même gouvernement étaient à l'origine du problème.

En 2001, le fils de M. Mia au Bangladesh a été battu avec l'admonition de dire à son père de se tenir tranquille et de rentrer au pays. En mars 2003, l'ERAR a relevé que, même s'il avait été



H&C application, it was not documented. The result was a removal order. The decision on removal was not delayed in order to allow time to document the son's beating.

Here is the difficulty. There are times when a refugee cannot get such evidence. There are times when it takes longer, and there are times when the need for further evidence is not understood until it is too late. In many countries, doctors are reluctant to provide such evidence out of fear for their own safety.

Documentation was finally obtained. However, it could only be presented as part of a new case, not as supporting evidence for the extant case. This is precisely why the present system does not constitute a true appeal process.

Mr. Rai from Nepal joined an opposition party, the United People's Front, during the Nepali elections of 1991. In 1993, he was arrested during a demonstration and tortured. One of his friends was killed. In 1995, he was arrested again, falsely accused of arms smuggling, tortured and told that if he continued to take part in political activities, he would be killed as his friend was.

In 1995, the party decided to take up arms by joining with the Maoists. When Mr. Rai refused to participate, UPF officials threatened him and insisted that he continue to work with the now-violent party. Under threat, Mr. Rai participated in one demonstration against police excess where he remained at the back of the crowd and subsequently went into hiding because of fear of both the Maoists and the Nepali authorities.

In 1996, in an attempt to learn where he was hiding, police arrested and tortured Mr. Rai's father, who subsequently died of his injuries. Mr. Rai fled to Canada and settled in Montreal in June 1996. His wife and son, now 16, continue to live in Nepal. They have had to move four times to avoid the police. From 1996 until entering sanctuary in 2007, Mr. Rai worked in the restaurant business, supporting his family by sending home between \$500 and \$700 every month.

Mr. Rai's path through the Canadian refugee system is tortured. Were the stakes not so high, it could be considered a comedy of errors. His first application was turned down by a single IRB member on the grounds that he had belonged to a violent organization. In fact, he had left that organization when they turned to violence.

Happily, this decision was found to contain errors of procedure and the process was allowed to begin anew. His second application, again before a single IRB member, was turned down on exactly the opposite grounds. It was determined that he had fabricated the entire story about being political active and would not be in any danger if returned.

signalé dans une demande CH, ce passage à tabac n'était pas documenté. Une mesure de renvoi a donc été prononcée. Aucun sursis n'a été autorisé qui aurait permis de documenter le fait que le fils avait été battu.

C'est là que le bât blesse. Il est parfois impossible à un réfugié d'obtenir des preuves, il arrive que cela prenne du temps ou encore le réfugié comprend trop tard qu'il lui faudrait des preuves supplémentaires. Dans de nombreux pays, les médecins sont réticents à fournir des preuves parce qu'ils craignent pour leur propre sécurité.

La documentation a fini par être obtenue, mais elle pouvait uniquement être présentée dans un nouveau dossier, et non pas comme preuve à l'appui dans l'affaire en cours. C'est précisément pour cette raison que le système actuel n'est pas un véritable mécanisme d'appel.

M. Rai a adhéré à un parti d'opposition, le Front uni populaire, durant la campagne électorale de 1991 au Népal. En 1993, il a été arrêté durant une manifestation et torturé. L'un de ses amis a été tué. En 1995, il a été arrêté de nouveau, accusé à tort de contrebande d'armes, torturé et prévenu que s'il continuait à participer à des activités politiques, il subirait le même sort que son ami.

En 1995, le parti a décidé de prendre les armes et de se joindre aux maoïstes. Lorsque M. Rai a refusé de participer, des cadres de l'UPF l'ont menacé et ont insisté pour qu'il continue à collaborer avec ce parti devenu violent. Sous la menace, M. Rai a participé à une manifestation contre la violence policière, mais en restant à l'arrière de la foule, et est ensuite entré dans la clandestinité, par crainte tant des maoïstes que des autorités népalaises.

En 1996, afin de découvrir où il se cachait, la police a arrêté et torturé le père de M. Rai, qui est mort ultérieurement de ses blessures. M. Rai s'est enfui au Canada et s'est établi à Montréal en juin 1996. Sa femme et son fils, maintenant âgé de 16 ans, sont toujours au Népal. Ils ont dû déménager quatre fois pour éviter la police. De 1996 jusqu'à ce qu'il cherche refuge chez nous en 2007, M. Rai a travaillé dans la restauration et fait vivre sa famille en lui envoyant de 500 \$ à 700 \$ tous les mois.

Le cheminement de M. Rai dans le système canadien de protection des réfugiés est tortueux. Si les enjeux n'étaient pas si élevés, on pourrait parler d'une comédie d'erreurs. Sa première demande a été rejetée par un seul membre de la CISR, aux motifs qu'il avait appartenu à une organisation violente. En réalité, il a quitté cette organisation lorsqu'elle s'est engagée sur la voie de la violence.

Heureusement, il a été jugé que cette décision contenait des vices de forme et l'affaire a été reprise au début. Sa deuxième demande, entendue à nouveau par un seul membre de la CISR, a été rejetée elle aussi, cette fois pour un motif diamétralement opposé, soit qu'il avait inventé de toute pièce cette histoire d'activisme politique et qu'il ne courrait aucun danger s'il rentrait dans son pays.

In his failed PRRA, the CIC official who reviewed his case argued that there was a ceasefire in place between the Maoists and the government, and that stability was returning to Nepal. This claim has been firmly denied by Amnesty International, who continue to ask that people not be forcibly returned to Nepal.

It was exactly the same official who made this ruling that turned down Mr. Rai's H&C application only three weeks later. Mr. Rai's lawyer at the time said he would appeal this gross irregularity within the two weeks allowed, and simply failed to do so. Mr. Rai had absolutely no recourse.

There have been six new cases from Nepal heard in Ottawa since Mr. Rai's PRRA and H&C. In every case, the IRB member found the claimant to be a convention refugee in need of protection. Since 2002, Nepali applicants heard before the IRB in Ottawa have been 100 per cent successful in gaining permanent residence in Canada under the Immigration and Refugee Protection Act as it was judged that they would not be safe to return to Nepal. One of these cases was finalized only two months ago, in March 2008. Like many other of the Nepali cases, the story in this case was very similar to Mr. Rai's situation.

Is there any way you can find that would allow Mr. Rai to show that his case is not unlike those cases, and that he too should have been accepted on the merit of his case? An appeal process would help to standardize the results of hearings. If there had been a second IRB member or an appeal at Mr. Rai's first hearing, the issue of his membership in the UPF could have been resolved prior to the decision being delivered. This would have avoided the expensive judicial reviews, the re-hearing, the PRRA, the H&C and each of the associated requests, not to mention the lawyer's and consultant's fees.

In a final blow, in an appeal for judicial review of the PRRA refusal, the judge hearing the case found no problem with the same CIC official being involved in reviewing both the PRRA and the H&C applications within a month of each other. He also concluded, with reference to the first two decisions, that there is "...no obligation for the minister to explain why their conclusions are different." As I said, it is a comedy of errors.

With that as background, let me state that everyone we have dealt with at CIC in these two cases has been helpful and courteous. The difficulty is that they are overworked, understaffed and poorly organized. IRB members appear not to have access to current, accurate and independent knowledge of actual conditions in various countries. The appearance of a democratic process and civilian control of police and the military do not themselves constitute a functioning democracy able and willing to protect its own citizens. Recent events in Zimbabwe clearly show this.

Dans son ERAR négatif, le fonctionnaire de CIC qui a examiné le dossier a soutenu qu'il y avait un cessez-le-feu entre les maoïstes et le gouvernement et que la stabilité s'instaurait au Népal. Cette affirmation a été niée énergiquement par Amnesty Internationale, qui continue de demander que les Népalais ne soient pas renvoyés de force chez eux.

C'est précisément ce même fonctionnaire qui a rejeté ensuite, seulement trois semaines plus tard, la demande pour considérations d'ordre humanitaire de M. Rai. L'avocat de M. Rai à l'époque a dit qu'il interjetterait appel en raison de cette irrégularité flagrante dans le délai de deux semaines prévu, mais a omis de le faire. Il ne restait plus à M. Rai absolument aucun recours.

Six nouveaux cas portant sur des Népalais ont été entendus à Ottawa depuis l'ERAR et la demande CH de M. Rai. Dans tous les cas, le membre de la CISR a statué que le demandeur était un réfugié au sens de la convention ayant besoin de protection. Depuis 2002, les demandeurs népalais entendus par la CISR à Ottawa ont tous obtenu la résidence permanente au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, puisqu'on a jugé qu'ils seraient en danger s'ils retournaient au Népal. De fait, une décision dans un de ces cas a été rendue il y a deux mois à peine, en mars 2008. Comme pour de nombreux autres cas népalais, la situation dans ce cas était très semblable à celle de M. Rai.

Pouvez-vous trouver un moyen qui permettrait à M. Rai que son cas ressemble aux autres et que sa demande aurait dû aussi être jugée fondée? Un mécanisme d'appel aiderait à uniformiser les résultats des audiences. S'il y avait eu un deuxième membre de la CISR ou un appel de la première audience de M. Rai, la question de son appartenance à l'UPF aurait pu être résolue avant que la décision soit rendue. On aurait ainsi évité les coûts élevés des révisions judiciaires, de la nouvelle audience, de l'ERAR, de la demande pour motifs d'ordre humanitaire et de chacune des demandes d'examen connexes, sans parler des honoraires des avocats et des consultants.

Le coup de grâce a été que, dans un appel concernant la révision judiciaire du refus de l'ERAR, le juge n'a vu aucun problème à ce que le même fonctionnaire de CIC examine l'ERAR et la demande CH à un mois d'intervalle. Il a aussi conclu, à propos des deux premières décisions, que le ministre n'est pas tenu d'expliquer pourquoi les conclusions sont différentes. Je le répète, c'est une comédie d'erreurs.

J'ajoute cependant que tous ceux avec qui nous avons eu affaire à CIC dans ces deux cas étaient pleins de bonne volonté et courtois. Le problème, c'est qu'ils sont débordés de travail, pas assez nombreux et mal organisés. Les membres de la CISR ne semblent pas avoir accès à de l'information récente, exacte et indépendante sur la situation réelle dans divers pays. L'apparence d'un processus démocratique et le contrôle civil de la police et des forces armées ne démontre pas en soi l'existence d'un gouvernement démocratique désireux et capable de protéger ses citoyens. Les événements récents au Zimbabwe le démontrent amplement.



This spring, Nepal successfully held elections to form a constituent assembly that will operate as an interim parliament, prepare a new constitution and, most likely, carry out the plan of the largest party elected, the Maoists, to disband the monarchy and strip the king of any political power. It will likely still take several years for Nepal to emerge as a functional and democratic republic.

Record-keeping and database maintenance within the refugee system is appalling. Again, it is a case for more funding and better staffing. After Mr. Mia was granted a Minister's Permit to stay and bring his family, we came within a few weeks of the permit's two-year time limit actually expiring, due simply to bureaucratic inefficiency. Medical reports expired or were lost. Basic forms were completed two or even three times and requests for pieces of documentation already provided were repeated.

However, the fundamental problem is lack of a true appeal process where refuting arguments can be presented and new evidence considered in the context of old evidence. Individual IRB members make errors, no matter how well trained, and have biases. More than a quarter of the positions on the IRB are vacant and there is a huge backlog of refugee applications to process.

The differences in the acceptance rates of claimants amongst members are well documented. For example, to the best of our knowledge, one of the IRB members in the Mia case has never accepted a refugee claimant from South Asia. Apparently, he simply believes that South Asia is a safe and benign place.

Some IRB members accept more than 75 per cent of the case that come before them, while some have an acceptance rate well under 20 per cent. While recent Nepali cases before the IRB in Ottawa have had an acceptance rate of 100 per cent, Nepalis who appear in Montreal have an acceptance rate of only 50 per cent.

I will not list all the arguments in favour of a proper appeal process. They appear in many places, including the refugee legislation that has not yet been implemented after all these years.

I will close with one further observation. At the front of such an appeal process, there needs to be communication between agencies. The CBSA needs to take heed of ongoing appeals. As it stands, a removal process proceeds independently of any H&C or other process. Granted, documentation can be forged and must be checked carefully. Surely there could be a triage process that says, in effect, first, a judge has ruled that documentation was absent; second, that this new evidence seems to be exactly what was declared to be absent; and, third, that pending verification, the removal process should be put on hold. It would not take more than an hour or two to decide that a piece of new evidence,

Malgré les élections qui se sont déroulées avec succès au Népal ce printemps afin de former une assemblée constituante qui agira comme parlement provisoire, rédigera une nouvelle constitution et réalisera probablement le plan du parti qui a remporté le plus de sièges, soit les maoïstes, d'abolir la monarchie et de priver le roi de tout pouvoir politique, il faudra probablement plusieurs années avant que le Népal devienne une république fonctionnelle et démocratique.

La tenue des dossiers et des bases de données du système des réfugiés est épouvantable et nécessite elle aussi des ressources financières et humaines accrues. Après que M. Mia ait obtenu un permis du ministre l'autorisant à rester au Canada et à faire venir sa famille, le délai de deux ans a presque expiré, en raison simplement de l'inefficacité bureaucratique : les rapports médicaux ont expiré ou ont été perdus, des formulaires de base ont été remplis deux et même trois fois et les demandes de documents déjà fournis se sont répétées.

Mais le problème fondamental est l'absence d'un véritable mécanisme d'appel, avec possibilité de présenter des arguments contraires et d'apporter de nouveaux éléments de preuve. Les membres de la CISR commettent des erreurs, même s'ils sont bien formés, et ils ont des préjugés. Plus du quart des postes de la CISR sont vacants et il y a un arriéré énorme de demandes d'asile à traiter.

Les différences entre les taux d'acceptation des demandes d'un membre à l'autre sont bien documentées. Par exemple, à notre connaissance, l'un des membres de la CISR, dans le cas de M. Mia, n'a jamais accepté de demande d'asile venant de l'Asie du Sud. Apparemment, il est convaincu que l'Asie du Sud est une région sûre.

Certains membres de la CISR acceptent plus de 75 p. 100 des demandes qui leur sont présentées, tandis que d'autres ont un taux d'acceptation bien inférieur à 20 p. 100. Même si les cas népalais présentés récemment à la CISR à Ottawa ont tous été acceptés, le taux d'acceptation à Montréal des demandes népalaises n'est que de 50 p. 100.

Je ne dresserai pas la liste de tous les arguments en faveur d'un véritable recours en appel. Ces arguments apparaissent dans de nombreux textes, notamment dans la législation sur les réfugiés qui n'a pas encore été mise en vigueur après toutes ces années.

Je conclurai avec une dernière observation. Il est primordial que le point de départ d'un mécanisme d'appel soit la communication entre les diverses agences. L'ASFC doit tenir compte des appels en cours. À l'heure actuelle, le processus de renvoi fonctionne indépendamment des demandes pour considérations d'ordre humanitaire ou de tout autre type d'appel. Même si nous reconnaissons que les documents peuvent être falsifiés et qu'il faut les examiner avec soin, il pourrait certainement y avoir un mécanisme de filtrage qui établirait que, premièrement, un juge a tranché que des documents manquent; deuxièmement, que les nouveaux

on the face of it, seems to fill the gap identified in the refusal decision. Simple communication would save heartache.

There must be an appeal process and a regularized method of presenting new evidence as part of the existing case. It should not be dependent on churches and on the minister's compassion. It should not require a large, well-organized pressure group to achieve justice.

There must be additional funding for more staff and a reorganization of procedures. The system is in danger of breakdown. Time spent in searching for lost documents could be better spent processing claims. New IRB members should be appointed as quickly as possible and then be properly trained to fill the scandalous number of vacancies on the IRB.

**Pierre Gauthier, Chair, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group:** Thank you for this opportunity to appear before your committee. Allow me a moment to tell you about a group of dedicated volunteers that I am pleased to represent. For more than 20 years, the Refugee Outreach Committee of St. Joseph's Parish on Laurier Avenue in Ottawa has befriended the newly arrived refugees in Canada's national capital. The usual role of the committee is to carry out simple acts of everyday kindness, providing companionship and guidance and navigating their integration into Canadian society. For refugees in need, we help find living quarters, furniture, warm clothes and jobs.

In 2005, for the first time ever, we took the extraordinary step of providing sanctuary for a most worthy person, Maoua Diomonde. We felt duty bound in conscience to help a refugee claimant who was ordered deported without having had the benefit of a complete, fair and just hearing. After one year in sanctuary and under our care, she was granted leave to remain in Canada. We are grateful that when the full facts of the case were brought to light, the minister saw fit to issue a permit on humanitarian and compassionate grounds.

However, this is an important point for you to consider: a church congregation should not be put in a position where its only recourse is to provide sanctuary for refugee claimants. Churches have been put in the invidious position of offering sanctuary because the refugee determination system is not working properly. Clearly, when a valid refugee claimant has to turn to a church for help, there is a problem with the system.

I sometimes wonder what happens to persons who are not lucky enough to find a champion who is willing to take up their cause. They are summarily removed to their fate in the uncertain and troubled land from which they fled.

éléments de preuve présentés semblent correspondre exactement à ce qui a été déclaré manquant; et troisièmement que le processus de renvoi soit suspendu en attendant la vérification de ces pièces. Il ne faudrait pas plus d'une heure ou deux pour établir que le nouvel élément de preuve semble, à première vue, combler le vide exprimé dans la décision de refus. Une simple communication éviterait bien des peines.

Il faut un mécanisme d'appel et une méthode régularisée de présentation de nouveaux éléments de preuve dans le cadre du dossier existant. Cela ne devrait pas être laissé à la merci des églises et du ministre. Il ne devrait pas falloir qu'un groupe important et bien organisé exerce des pressions pour obtenir justice.

Il faut des crédits supplémentaires pour accroître le personnel et réorganiser les procédures. Le système risque de s'écrouler. Le temps passé à chercher des documents perdus devrait plutôt servir à traiter des demandes. De nouveaux membres de la CISR devraient être nommés le plus rapidement possible, puis recevoir une formation adéquate, afin de combler le nombre effarant de postes vacants à la CISR.

**Pierre Gauthier, président, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés :** Merci de cette invitation à comparaître devant votre comité. Accordez-moi un instant pour vous parler d'un groupe de bénévoles dévoués que j'ai le plaisir de représenter. Depuis plus de 20 ans, le Comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse St. Joseph, sur l'avenue Laurier, à Ottawa, noue des relations amicales avec les réfugiés nouvellement arrivés dans la capitale nationale du Canada. Le rôle habituel du comité est de poser des gestes simples de gentillesse au quotidien, d'offrir un compagnonnage et des conseils et de piloter leur intégration dans la société canadienne. Aux réfugiés dans le besoin, nous trouvons un logis, des meubles, des vêtements chauds et des emplois.

En 2005, pour la toute première fois, nous avons pris la décision extraordinaire d'offrir un sanctuaire à une personne des plus méritantes, Maoua Diomonde. Nous ressentions un devoir de conscience d'aider une demandeuse d'asile contre laquelle une ordonnance de renvoi a été prononcée sans qu'elle ait eu droit à une audience complète et équitable. Après une année passée chez nous, elle a obtenu l'autorisation de demeurer au Canada. Nous avons été reconnaissants que le ministre, une fois au courant de tous les faits de son dossier, ait jugé bon d'accorder un permis de séjour pour considérations d'ordre humanitaire.

Cependant, il est un point important qu'il vous faut considérer : une congrégation religieuse ne devrait pas être placée dans une situation où le seul recours soit de donner sanctuaire à des demandeurs d'asile. Les églises ont été placées dans l'obligation désagréable d'offrir le sanctuaire parce que le système de détermination du statut de réfugié ne fonctionne pas correctement. À l'évidence, lorsqu'un demandeur d'asile légitime doit chercher l'aide d'une église, le système pose problème.

Je me demande parfois ce qu'il advient des personnes qui n'ont pas la chance de trouver un champion pour défendre leur cause. Elles sont sommairement renvoyées à leur sort dans le pays précaire et troublé qu'elles ont fui.



All of us here today, I am sure, want the system to be fair and just and to operate with more efficiency. From our experience, the absence of an appeal process is a major flaw.

Our refugee claimant lived under a removal order from Canada without having had a real, viable access to appeal. Our only option, while we brought the case to public attention, was to offer sanctuary. Many uncounted numbers of other refugee claimants have been turned away from Canada because they had no access to an appeal process. We hope that the lessons we have learned from assisting Maoua Diomonde may assist your committee in improving the refugee system.

In late March, 2005, the First Unitarian Congregation of Ottawa approached St. Joseph's refugee outreach committee looking for assistance with a refugee claimant who had not received a full and fair hearing to have her claim determined.

**Lisa Barnet, Member, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group:** Here is a bit of background about Maoua Diomonde. She was an elementary school teacher in the Ivory Coast during a period of upheaval. In December 1999, there was a military coup d'état. That was followed in October by elections, wherein the military general was defeated. Notwithstanding this defeat, he remained in power. The opposition leader at the time, who was of Burkina Faso origin, called for a demonstration to protest these facts.

During this time, Ms. Diomonde was continuing her work as an elementary school teacher. She worked in a poor area and was faced with many students who were unable to afford school supplies. She assisted in putting together a cooperative of mothers who would raise funds in order to purchase school supplies. These women were of Burkina Faso origin, and her association with them was enough to arouse suspicions that she, too, may be of Burkina Faso origin. That, coupled with the fact that she was injured in the demonstrations earlier in October that we had referred to, brought her under suspicion of being involved in the opposition. She received death threats and warnings to cease any opposition affiliations and was warned to go home to Burkina Faso, when she was actually from the Ivory Coast.

Rumours at this time were developing that the opposition was going to stage a coup, and on May 16, 2001, in this time frame, Maoua was attacked and raped in her home. Her niece and nephew were living with her at the time. Her niece was also assaulted; she was raped as well. Her nephew was abducted and taken from the home.

Ms. Diomonde then fled to the U.S., where her then husband was studying, and they both made their way to Canada and made their claim before the Immigration and Refugee Board for refugee status. Without going into much more detail about her case, for a number of reasons we found that the IRB hearing was flawed.

First, her claim and her husband's claim were heard together, notwithstanding they had completely different claim status. Her husband was claiming religious persecution from Senegal. Second, her husband was present for the hearing, notwithstanding they were going through a separation and

Tous ceux réunis ici aujourd'hui, j'en suis sûr, veulent un système juste et efficace. Selon notre expérience, l'absence d'un recours en appel constitue un vice majeur.

Notre demandeuse d'asile a fait l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada sans jamais avoir un recours réel, viable. Notre seule option, pendant que nous saisissons l'opinion publique, était d'offrir le sanctuaire. Un nombre non chiffré d'autres demandeurs d'asile ont été expulsés du Canada à défaut de mécanisme d'appel. Nous espérons que les leçons que nous avons apprises en aidant Maoua Diomonde pourront aider votre comité à améliorer le système des réfugiés.

Fin mars 2005, la First Unitarian Congregation of Ottawa a approché le comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse St. Joseph afin d'aider une demandeuse d'asile qui n'avait pas eu d'audience complète et équitable pour justifier sa demande d'asile.

**Lisa Barnet, membre, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés :** Voici quelques renseignements sur Maoua Diomonde. Elle était institutrice en Côte d'Ivoire pendant une période de troubles. En décembre 1999, un coup d'État militaire a eu lieu. Il a été suivi en octobre d'élections, au cours desquelles le général au pouvoir a été battu. En dépit de cette défaite, il s'est maintenu au pouvoir. Le chef de l'opposition à l'époque, qui était originaire du Burkina Faso, a organisé une manifestation de protestation.

Pendant ces événements, Mme Diomonde continuait son travail d'institutrice. Elle travaillait dans une région pauvre et avait de nombreux élèves incapables de payer les fournitures scolaires. Elle a aidé à organiser une coopérative de mères qui levait des fonds pour acheter les fournitures scolaires. Ces femmes étaient originaires du Burkina Faso et son association avec elle a suffi à alimenter les soupçons qu'elle aussi était Burkinabée. Cela, joint au fait qu'elle avait été blessée dans les manifestations du début octobre que j'ai mentionnées, a suffi pour qu'elle soit soupçonnée d'être membre de l'opposition. Elle a reçu des menaces de mort, et avertie d'avoir à cesser tout contact avec l'opposition, avec le conseil de rentrer chez elle au Burkina Faso, alors qu'elle était en fait Ivoirienne.

Des rumeurs circulaient alors voulant que l'opposition monte un coup d'État et aux alentours du 16 mai 2001, Maoua a été attaquée et violée dans sa maison. Sa nièce et son neveu vivaient alors avec elle. Sa nièce a également été agressée et violée. Son neveu a été enlevé.

Mme Diomonde s'est enfuie aux États-Unis, où son mari étudiait, et tous deux se sont frayés un chemin jusqu'au Canada et ont présenté une demande d'asile à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Sans trop entrer dans les détails de son cas, nous avons considéré que l'audience devant la CISR était entachée de vices.

Premièrement, sa demande et celle de son mari ont été entendues en même temps, bien que leur situation était complètement différente. Son mari se disait victime de persécution religieuse de la part du Sénégal. Deuxièmement, son mari était présent à l'audience, bien qu'ils étaient alors séparés et

divorce at that time. The reason they were separating and divorcing was that he viewed her rape as somehow her fault, which impeded her ability to testify before the board with him present.

Third, because it was tied with her husband, the language of the hearing was English, and her first language is French. When she came to Canada, she spoke very little English. However, the IRB hearing was conducted in English. Based on that hearing, the IRB ruled that she had not been raped, and, consequently, deportation proceedings were put in motion.

Our committee, the Refugee Outreach committee, became involved in this case about 12 months after this decision of the IRB had been made. Already, Maoua was well into the process of her removal from Canada. She had been unsuccessful in her PRRA ruling and had filed an H&C application with the minister. Unfortunately, as it takes so long for the H&C application, it would not have been reviewed in time, as she was scheduled to be deported long before an H&C determination was expected.

The Refugee Outreach committee obtained a copy of this medical certificate that a doctor had prepared. When she was raped, and before fleeing, she had visited a doctor who had done an assessment and detailed the assault. It was corroborated by the scars. There were not many physical scars left, but those that were were corroborated by a Canadian doctor. This new evidence could not be put forward before the Federal Court, which refused to grant leave for a hearing.

There was no other appeal process open to Maoua. We made the very difficult decision to take her into sanctuary.

**Jan Raska, Member, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group:** For twelve months, we placed her case before Canadians through the media. We held demonstrations and petitions supporting her need for fair and just treatment. We obtained a ruling from the Official Languages Commissioner, which confirmed that her language rights had not been respected. Our decision to take Maoua into sanctuary turns out to have been the right decision, and she was granted refugee status on humanitarian and compassionate grounds.

Having in place a refugee appeal division would not have provided a solution to all the procedural errors which were apparent in Maoua's case. However, it would have provided Maoua with a case review, with written submissions made in the language of her choice and with, it is hoped, a better understanding of the political circumstances unique to her situation and not that of her husband.

Nevertheless, we remain troubled by some of the aspects of the RAD; namely, that it does not allow for the procedure for the introduction of new evidence or relevant information. While we are not advocating for a complete rehearing, should new evidence become available, it should be admissible as it would be in any Court of Appeal.

en instance de divorce. La raison pour laquelle ils se séparaient et divorçaient était qu'il considérait que son viol était de sa propre faute, ce qui l'a empêchée de témoigner pleinement à l'audience en sa présence.

Troisièmement, parce que sa demande était rattachée à celle de son mari, l'audience était conduite en anglais, alors que sa première langue est le français. À son arrivée au Canada, elle parlait très peu l'anglais. Cependant, l'audience de la CISR était conduite en anglais. Sur la foi de cette audience, la CISR a jugé qu'elle n'avait pas été violée et, par conséquent, une procédure de renvoi a été enclenchée.

Notre comité, le comité des relations communautaires pour les réfugiés, a eu connaissance de son cas environ 12 mois après la décision de la CISR. Déjà, la procédure de renvoi du Canada de Maoua était bien engagée. Son ERAR lui avait été défavorable et elle avait présenté une demande CH au ministre. Malheureusement, les délais d'examen de ces demandes sont si longs que la sienne n'aurait pas été examinée à temps, car elle devait être expulsée bien avant que l'on puisse escompter une détermination CH.

Notre comité a obtenu une copie de son certificat médical établi par un médecin. Après son viol, et avant de s'enfuir, elle a vu un médecin, qui l'a examinée et décrit l'agression. Ses dires étaient corroborés par les cicatrices. Alors que ses cicatrices physique s'estompaient, un médecin canadien a également corroboré leur existence. Cette preuve nouvelle n'a pu être présentée à la Cour fédérale, qui a refusé l'autorisation de contrôle judiciaire.

Il n'y avait plus aucun recours possible pour Maoua. Nous avons pris la décision très difficile de lui accorder le sanctuaire.

**Jan Raska, membre, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés :** Pendant 12 mois, nous avons plaidé sa cause auprès des Canadiens par l'intermédiaire des médias. Nous avons organisé des manifestations et fait signer des pétitions pour réclamer un traitement juste et équitable pour elle. Nous avons obtenu une décision du commissaire aux langues officielles confirmant que ses droits linguistiques n'avaient pas été respectés. Notre décision d'accorder le sanctuaire à Maoua s'est avérée juste puisque le statut de réfugié lui a été reconnu pour circonstances d'ordre humanitaire.

L'existence d'une Section d'appel des réfugiés n'aurait pas été la solution pour toutes les erreurs de procédure commises dans l'affaire de Maoua. Cependant, elle aurait donné à Maoua une révision de son cas, avec des soumissions écrites dans la langue de son choix et avec, peut-on espérer, une meilleure compréhension des circonstances politiques propres à sa situation, et non à celle de son mari.

Néanmoins, nous restons troublés par certains aspects de la SAR, à savoir qu'elle ne permet pas d'introduire de nouvelles preuves ou renseignements pertinents. Sans demander une nouvelle audience complète, si de nouveaux éléments de preuve deviennent disponibles, ils devraient être admis, comme dans toute autre cour d'appel.



Refugees do not know their rights under Canadian law and do not understand our society's processes. It is the responsibility of both our institutions and our citizenry to inform and protect them.

As Canadians, we are proud of the generosity of our country and government for accepting and sponsoring so many refugees every year. Canada is recognized in the world as a generous country that does a lot for the most vulnerable and dispersed victims of persecution and conflict in our world. We have been proud collaborators in society's efforts to help many refugees who come to Canada. We are conscious, however, that we are also human. We are not perfect. No system is foolproof and errors do occur. These need to be corrected. Any system that does not have a mechanism for correcting its errors would fail the responsible test of natural justice.

Please assist us in making our system better and allowing, even if only on a limited basis, for the opportunity to introduce a mechanism for correcting errors in the system. We ask that you please pass Bill C-280. Thank you for listening to us and inviting us here to discuss these issues.

**Senator Jaffer:** Thank you all for your presentations. When you said, "Please assist us," that is very humbling. It is you who are assisting us. It is we who have to thank you for understanding and assisting us.

The cases you have presented are very moving to us. It certainly brings a face to what is sometimes forgotten; you think of numbers and statistics. You have brought this home to us. You are assisting us and not the other way around, and we thank you.

Since there has not been an appeal process, it has been my impression — and please correct me if I am wrong — that unfortunately the churches in our country have been forced to go into the sanctuary business, which is not the job of the churches. I am aware of what you do to help refugees settle and bring their families, but you should not be in the sanctuary business. Would you educate us as to what kind of strains this has put on the churches?

**Mr. Gauthier:** To speak for what happened at St. Joe's, we mobilized about 75 volunteers. Twenty volunteers operated this woman's business in order to keep revenue coming in to pay for the bills she had amassed over a year or two of paying for inadequate legal services. We paid for an appeal to the Federal Court that we knew, even before we started, would fail and felt was a waste of time and money, but we needed to be in a position to say that we had exhausted all legal recourses available to us.

We put on a fundraising event that was attended by over 200 or 300 people, and we raised a pile of money to pay off the bills. That is not what we are about, to help Canadian society correct

Les réfugiés ne connaissent pas les droits que leur confère la législation canadienne et ne comprennent pas le fonctionnement de notre société. Il incombe tant à nos institutions qu'à nos citoyens de les informer et de les protéger.

En tant que Canadiens, nous sommes fiers de la générosité avec laquelle notre pays et notre gouvernement accueillent et parrainent tant de réfugiés chaque année. Le Canada est reconnu dans le monde comme un pays généreux qui fait beaucoup pour les victimes les plus vulnérables et les plus dispersées de la persécution et du conflit dans notre monde. Nous avons fièrement collaboré aux efforts déployés par notre société pour accueillir tant de réfugiés au Canada. Cependant, nous avons conscience également de la fragilité humaine. Nous ne sommes pas parfaits. Aucun système n'est à toute épreuve et des erreurs sont commises. Il convient alors de les rectifier. Un système qui n'a pas de mécanisme pour corriger les erreurs ne répond pas aux exigences de la justice naturelle.

Nous vous en prions, aidez-nous à améliorer notre système en donnant la possibilité, même sur une base limitée seulement, d'introduire un mécanisme pour rectifier les erreurs commises dans le système. Nous vous prions d'adopter le projet de loi C-280. Merci de nous avoir écoutés et de nous avoir invités à venir parler de ces enjeux.

**Le sénateur Jaffer :** Merci de tous vos exposés. Lorsque vous dites : « Nous vous prions de nous aider », vous faites preuve d'une grande humilité. C'est vous qui nous aidez. C'est nous qui devons vous remercier de comprendre et de nous aider.

Les cas que vous avez décrits nous émeuvent beaucoup. Ils mettent un visage sur ce qui est parfois oublié, lorsqu'on manie des chiffres et des statistiques. Vous nous avez fait comprendre cela. C'est vous qui nous aidez, et non pas l'inverse, et nous vous remercions.

J'ai l'impression que, du fait de l'absence d'un mécanisme d'appel — et rectifiez si je me trompe — les églises de notre pays se voient malheureusement forcées de devenir des pourvoyeurs de sanctuaire, ce qui n'est pas leur rôle. Je sais ce que vous faites pour aider les réfugiés à s'établir et à faire venir leurs familles, mais vous ne devriez pas être des pourvoyeurs de refuge. Pourriez-vous nous expliquer quelle sorte de tension cela impose aux églises?

**M. Gauthier :** Pour vous dire ce qui s'est passé à St. Joseph, nous avons mobilisé quelque 75 bénévoles. Vingt bénévoles faisaient tourner l'entreprise de cette femme pour que de l'argent continue de rentrer pour payer les factures d'honoraires pour des services juridiques inadéquats accumulées au fil d'une ou deux années. Nous avons payé pour un recours en Cour fédérale dont nous savions, avant même de le présenter, qu'il était voué à l'échec et représenterait un gaspillage de temps et d'argent, mais nous devons pouvoir dire que nous avons épuisé tous les recours juridiques disponibles.

Nous avons organisé une collecte de fonds à laquelle plus de 200 ou 300 personnes ont participé et nous avons recueilli des tas d'argent pour payer les factures. Ce n'est pas notre rôle que

problems when we have the means and the intelligence to do our own homework and make our laws function and our systems and processes compatible.

I cannot understand how a removal process starts when the minister and the department pretend that an H&C application is an appeal step. They remove them even before it gets completed. Where is the reality of an appeal in that procedure?

**Mr. Nagy:** In our case, we were somewhat frightened, in the first few weeks of Mr. Mia living in our church, to have limousines with red plates parked outside, watching us. As a result, we organized a 24-hour presence in the church, involving well over 100 volunteers who took turns sleeping in the building so that Mr. Mia would be safe and feel safe. For the first several months, we were also concerned that the RCMP might burst in through the door, but we were assured that that would not happen.

It is very draining. It is not an easy decision to make. It wears the committee and people out. It has been a strain.

**Joan Auden, Member, Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:** I will state that it is a strain. On the other hand, there is a lot of good that comes out of it. There is a sense that we have done something very important, even if it is just for one person. In our case, Mr. Mia was our first, but we now have a second one in sanctuary who we feel has also taken a strain. When Mr. Mia came in, we did not know the number of hours and the kind of skills, et cetera, that we would need in order to work our way through the system.

We knew when Mr. Rai came in what we were facing, and we still did it. We do not take someone into sanctuary lightly. We go through their case; we look at it carefully. We need to trust the people who are referring these refugees to us. We ensure that they are not criminals and that they have a case worthy of our attention, and worthy of the entire amount of volunteer time it will take.

There is good in it because a congregation will come together. We are a congregation of 550 people, and we had 150 volunteers both times. They do not stop, because they get to know this person very well. They know their case, and they know we are doing the right thing. We have a moral responsibility to care for someone who would be hurt if returned to their country.

**Mr. Nagy:** We have, in fact, turned down a number of people who have approached us to come into sanctuary. We do not do this lightly.

**Senator Jaffer:** Do you have any idea how many people across the country are seeking sanctuary?

**Mr. Gauthier:** The cases that come to our attention are refugee claimants who have arrived in Canada and have not been approved or selected from outside the country. It is difficult for us to even know who they are when they first arrive. We collaborate

d'aider la société canadienne à rectifier ces problèmes alors que les responsables ont les moyens et l'intelligence pour faire en sorte que nos lois fonctionnent et nos systèmes et procédures soient compatibles.

Je ne peux comprendre comment une procédure de renvoi peut être mise en marche alors que le ministre et le ministère prétendent qu'une demande CH représente un recours. On les expulse avant même que la demande soit examinée. En quoi cette procédure représente-t-elle un recours?

**M. Nagy :** Dans notre cas, nous avons été quelque peu effrayés, pendant les premières semaines où M. Mia a vécu dans notre église, de voir des limousines avec des plaques d'immatriculation rouges garées à l'extérieur, pour nous surveiller. Aussi nous avons organisé une surveillance de 24 heures par jour dans l'église, avec plus de 100 bénévoles qui dormaient à tour de rôle dans le bâtiment afin que M. Mia soit et puisse se sentir en sécurité. Pendant les premiers mois nous craignons également que la GRC ne défonce les portes, mais l'on nous a assuré ensuite que cela n'arriverait pas.

C'est très éprouvant. Ce n'est pas une décision facile à prendre. Cela épuise le comité et les bénévoles. C'est éprouvant.

**Joan Auden, membre, comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :** Je peux dire que c'est une épreuve. En revanche, il en sort beaucoup de bien. On a l'impression de faire quelque chose d'important, même si c'est juste pour une personne. Dans notre cas, M. Mia a été notre premier, mais nous avons maintenant un deuxième réfugié en sanctuaire, qui représente aussi une astreinte. Lorsque M. Mia est arrivé, nous ne savions pas le nombre d'heures et le type de compétences, et cetera, qu'il faudrait déployer pour nous frayer un chemin à travers le système.

Nous savions lorsque M. Rai est arrivé ce qui nous attendait, et nous l'avons fait quand même. Nous ne donnons pas refuge à quelqu'un à la légère. Nous examinons leur dossier très soigneusement. Nous devons pouvoir faire confiance à ceux qui nous envoient ces réfugiés. Nous vérifions qu'ils ne sont pas des criminels et que leur cause mérite notre attention et vaut tout le temps que les bénévoles vont lui consacrer.

Il en sort un bien car la congrégation devient plus soudée. Nous sommes une congrégation de 500 personnes et nous avons eu 150 bénévoles les deux fois. Ils ne s'arrêtent pas, parce qu'ils apprennent à bien connaître cette personne. Ils connaissent l'affaire et savent que ce qu'ils font est bien. Nous avons une responsabilité morale à l'égard de ceux qui pâtiraient si on les renvoyait dans leur pays.

**M. Nagy :** Nous avons d'ailleurs refusé un certain nombre de personnes qui ont demandé à se réfugier chez nous. Nous ne faisons pas cela à la légère.

**Le sénateur Jaffer :** Avez-vous idée du nombre de personnes à travers le pays qui cherchent refuge dans les églises?

**M. Gauthier :** Les cas que nous connaissons sont des demandeurs d'asile qui sont arrivés au Canada et n'ont pas été préapprouvés ou sélectionnés à l'étranger. Il est difficile pour nous de même savoir qui ils sont à leur arrivée. Nous collaborons avec



with institutions such as OSISO and CIC, the Catholic Immigration Centre, to identify these people, help them and offer them support.

We are not a bureaucracy. We cannot count the heads. We just know that, similar to our brothers at the other end of the city, we have refused to look at other requests because the time frame was not adequate for us to make an honest and realistic appraisal of whether the case had merit before the removal took place. I will tell you, it puts you in an awful moral dilemma to think that just because you do not have the time to study a case, someone may get killed. To receive that kind of request is sobering.

**Ms. Auden:** Some of the cases come to us because of our reputation for helping refugees in the past. Some of those actually did not know their way through the system, and we have been able to help them get through the system in another way. In the last two years, I guess, we have had two that are obviously not refugees. We should not, as a church, be in the position of trying to decide whether or not someone is an actual refugee. This should not be our responsibility, but we take it on because of the moral dilemma that we face.

**Senator Di Nino:** I was driven to smile when I heard some of you speak, particularly Mr. Gauthier. I was doing what you were describing in the 1950s and the early 1960s with immigrants coming from Europe. It is interesting to read about looking for a place to live and finding them clothes and so forth. I applaud both of you for doing that. It is truly heart-warming when we hear what you folks are doing.

Having said that, there is one question I would like to ask both of you because I think both of you touched on it. You talk about the implementation of this provision of the bill called the RAD. In effect, both of you said, "Implement it, but you need to change it so that you can receive new evidence." There is a general misunderstanding out there in that the implementation of this provision is just a review of the paper that was presented, or of the file. It does not include any further interviews or new evidence. That leaves me asking, how do we do that? Frankly, we can have sympathy for what both of you are saying, but when we get down to our jobs, we have to deal with reality. Unless we approve every single individual who claims sanctuary in Canada, there will be some who will say we did not treat them right, and in some cases it may even be so. How do we deal with that?

**Ms. Barnett:** What we are looking for, first and foremost, is the introduction of this legislation to get an appeal division in place. However, we do see room for improvement, and one of the factors is the introduction of new evidence. This is common in our court system. There is a threshold for the introduction of new evidence. In many instances we are dealing with people in other countries, and it is not possible to get the evidence required until a date after the hearing. That is part of our test for the admission of new evidence. To me, it does not seem to be any sort of a stretch

des institutions telles qu'OSISO et le CCI, le Centre catholique pour immigrants, pour identifier ces personnes, et leur offrir notre soutien.

Nous ne sommes pas une bureaucratie. Nous ne comptons pas les têtes. Nous savons seulement que, tout comme nos frères à l'autre bout de la ville, nous avons refusé d'autres cas parce que nous n'avions pas le temps de faire une évaluation approfondie et réaliste du cas avant que le renvoi n'ait lieu. Je peux vous le dire, cela crée un dilemme moral terrible de penser que quelqu'un pourrait être tué simplement parce que vous n'avez pas le temps d'étudier son cas. Recevoir ce genre de demande vous ouvre les yeux.

**Mme Auden :** Certains s'adressent à nous à cause de notre réputation, parce que nous avons aidé des réfugiés dans le passé. Certains de ceux-là n'arrivaient pas à se frayer un chemin à travers le système et nous avons pu les aider. Au cours des deux dernières années, environ, nous en avons eu deux qui n'étaient manifestement pas des réfugiés. Nous ne devrions pas être amenés, en tant qu'église, à décider si quelqu'un est ou non un réfugié véritable. Ce n'est pas notre rôle, mais nous l'assumons à cause du dilemme moral auquel nous sommes confrontés.

**Le sénateur Di Nino :** Je n'ai pu m'empêcher de sourire en écoutant certains d'entre vous, particulièrement M. Gauthier. Je faisais précisément ce que vous décrivez dans les années 1950 et au début des années 1960, avec des immigrants venant d'Europe. Il est intéressant de vous entendre raconter que vous leur trouvez un logis et des vêtements et ainsi de suite. Je vous félicite tous de ce travail. Cela réchauffe véritablement le cœur d'entendre ce que vous faites.

Cela dit, j'ai une question à vous poser car vous l'avez tous deux effleurée. Vous parlez de l'adoption de cette disposition du projet de loi portant sur la mise en œuvre de la SAR. À toutes fins pratiques, vous avez dit tous deux : « Mettez-la en œuvre, mais il faut la modifier de façon à pouvoir présenter des éléments de preuve nouveaux. » Il existe un malentendu général en ce sens que ce mécanisme n'est qu'un simple examen du dossier présenté. Il n'englobe pas d'autres entretiens ou de nouveaux éléments de preuve. Cela m'amène à vous demander comment nous devrions procéder? Franchement, nous sommes très réceptifs à ce que vous dites tous les deux, mais lorsque nous nous attelons à notre tâche, nous devons regarder la réalité en face. À moins d'accueillir chaque demandeur d'asile qui vient se réfugier au Canada, il y en aura pour dire qu'ils n'ont pas été traités correctement, et dans certains cas ce sera même vrai. Que pouvons-nous faire à cet égard?

**Mme Barnett :** Ce que nous recherchons, d'abord et surtout, c'est l'adoption de ce projet de loi pour créer la section d'appel. Cependant, nous pensons qu'il y a moyen d'améliorer le mécanisme, l'un des facteurs étant la possibilité d'introduire des éléments de preuve nouveaux. C'est courant dans notre système judiciaire. Il existe un seuil pour l'introduction de nouveaux éléments de preuve. Dans la plupart des cas, nous devons traiter avec des gens à l'étranger, et il n'est pas possible de réunir tous les éléments de preuve avant la date de l'audience. C'est là notre

or a clog to the system. In fact, it seems a normal part of the judicial process to allow for the introduction of new information and new evidence in those cases.

**Senator Di Nino:** This particular provision will not help that. Five immigration ministers — the current one and the four previous ones, from two different parties so this is not a political issue — have all said that this particular provision will not help the situation. It is just a feel-good thing. It will not resolve the problem that you folks are talking about. Do the five immigration ministers not understand what the issue is?

**Mr. Gauthier:** I am quite aware that there are five ministers who have failed to acquit themselves of their responsibilities. To me, a minister of the crown is responsible to Parliament. When Parliament has passed a law, I do not think it is the discretion of a minister to say, "I do not think this is a good law." It is the role of Parliament to determine that.

As members of the house of wisdom in our parliamentary system, you need to remind the minister of his responsibilities, and the whole ministry of its responsibility, and that is to implement this imperfect sandwich that we have. At least get it started so that someone can have lunch and may be saved from dire consequences.

**Mr. Nagy:** You said it was a non-political issue. In a sense, you are right. It is a budgetary issue. I believe the last several governments have, in effect, said that this is not high enough on their spending list to make it worthwhile. In our view, it needs to be higher. We are dealing with human lives.

**Senator Di Nino:** I think I will leave it at that.

**Senator Goldstein:** Thank you, each of you, for appearing. Thank you, especially all five of you, for the passion and the commitment that you have displayed and that you continue to display. As a very preliminary question, what does Hitschmanova mean?

**Mr. Nagy:** Lotta Hitschmanova was the founder of the Unitarian Service committee.

**Senator Goldstein:** I thought it was some sort of word for sanctuary, and I was obviously wrong about that. You know, of course, that sanctuary is a biblical concept and is mentioned in the book of Samuel. The Hebrew word is the same as "shelter", which means that the person seeking sanctuary was also given shelter. The sanctuary concept was absolute. No one could break in. You feared for the RCMP to break in. The sanctuary process simply precludes anyone from breaking in or using force to remove the person seeking sanctuary, which includes people who had committed murder and who had been convicted of committing murder. That was the concept in those days.

critère pour l'admission de preuves nouvelles. À mes yeux, cela ne devrait pas embouteiller le système. En fait, cela semble une procédure judiciaire normale que d'autoriser l'introduction de nouveaux renseignements et de nouveaux éléments de preuve dans ces affaires.

**Le sénateur Di Nino :** Cette disposition particulière n'y contribuera pas. Cinq ministres de l'Immigration — l'actuelle et les quatre précédents, appartenant à deux partis différents, ce qui montre que ce n'est pas là une question politique — disent que cette disposition particulière ne règlera pas le problème. C'est juste un réconfort moral. Elle ne règlera pas le problème dont vous parlez. Est-ce que les cinq ministres de l'Immigration ne comprennent pas la nature du problème?

**M. Gauthier :** Je sais très bien que cinq ministres ont omis de s'acquitter de leurs responsabilités. À mes yeux, un ministre est responsable devant le Parlement. Lorsque le Parlement adopte une loi, je ne pense pas que le ministre ait la latitude de dire : « Je ne pense pas que c'est une bonne loi. » C'est le rôle du Parlement de décider cela.

En tant que membres de la chambre de la sagesse de notre système parlementaire, vous devez rappeler au ministre ses responsabilités, et à tout le ministère sa responsabilité, à savoir de concrétiser ce sandwich imparfait que nous avons. Au moins, commencez, afin que quelqu'un puisse déjeuner et que lui soient épargnées les pires conséquences.

**M. Nagy :** Vous avez dit que c'est une question apolitique. En un sens, vous avez raison. C'est un problème budgétaire. Je pense que les derniers gouvernements ont décrété, à toutes fins pratiques, que cela ne figurait pas assez haut dans leur liste des priorités de dépenses pour que cela vaille la peine. À notre avis, il faut le placer plus haut dans la liste. Nous parlons ici de vies humaines.

**Le sénateur Di Nino :** Je crois que je vais m'en tenir là.

**Le sénateur Goldstein :** Merci à chacun d'entre vous de comparaître. Merci, particulièrement à vous cinq, de la passion et du dévouement que vous avez manifestés et dont vous continuez à faire preuve. En guise de question très préliminaire, que signifie Hitschmanova?

**M. Nagy :** Lotta Hitschmanova était la fondatrice du comité du service unitaire.

**Le sénateur Goldstein :** Je pensais que c'était un terme désignant un sanctuaire, et je me suis manifestement trompé. Vous savez, bien entendu, que sanctuaire est un concept biblique qui est mentionné dans le livre de Samuel. Le mot hébreu est le même que celui de « abri », ce qui signifie que la personne cherchant un sanctuaire recevait également l'abri. Le concept de sanctuaire était absolu. Nul ne pouvait le violer. Vous aviez peur que la GRC force les portes. La notion de sanctuaire empêchait carrément quiconque de le violer ou d'user de la force pour se saisir de la personne abritée, même si celle-ci avait commis un meurtre et été condamnée pour meurtre. C'était le concept à cette époque.



I will deal with a particular concern raised by a number of us and a concern that both of you raised in your very excellent and moving briefs. Both organizations have said, in different circumstances, that the appeal procedure would permit the introduction of new evidence. That is not the case in the way that the statute is presently drafted, and we are not here at this point to change the statute. We cannot do that. We are just here to deal with the implementation of three of the provisions that have not been implemented.

The appeal provision is based on the written record without lawyers being present and, indeed, without the parties being present. The possibility of new evidence arises solely on the pre-removal risk assessment procedure, and can arise when humanitarian considerations are taken into account by the minister. Given that fact, would you nevertheless want the appeal procedure, with all its imperfections, to be implemented, recognizing that it is only a partial solution to the problems you have raised?

**Ms. Auden:** One of the things needed is an ability to provide the evidence that was lacking in the first hearing. If they say there is no evidence of medical certification, there is a need to be able to present that evidence at some time.

My point always is that the best thing you can do is to have a very good first hearing, which means trained judges, lawyers who have all the evidence in, and the ability to turn back someone who comes in without enough, or the proper documentation, and turn back to the lawyer or the consultant and say, "This is not adequate; you will have to come back at another time with adequate documentation." If you have done that, then the second reading of it would be fine.

We are also working with another Nepali who is in hiding, and his PIF was 14 lines, compared to six pages of another who had almost the same story, but a lawyer decided that it was not important to put all that other stuff in.

There is a problem right at the beginning. We have to be assured that the documentation that is there is adequate, and then there would be an adequate re-reading.

**Mr. Nagy:** It is equivalent to an official saying, "Can you document that your son was beaten?" or "Can you document that you were raped?" There should be some time allowed to get the documentation rather than saying, "The evidence is not there. Here is your plane ticket." That is the situation now.

**Mr. Gauthier:** Implement the RAD as it is. I have enough confidence in the competence of our Parliament that, if a correction needs to be made later on, another amendment can be made and passed. Let us do something, even if it is not perfect. Let us get the ball rolling so that we protect maybe 30 per cent of those who are denied and who have a legitimate claim.

**Senator Goldstein:** Do I have another moment?

**The Chair:** You have one more question.

Je vais soulever une préoccupation particulière déjà abordée par un certain nombre d'entre nous et que vous avez tous deux évoquée dans vos mémoires très excellents et émouvants. Les deux organisations ont dit, en des termes différents, que la procédure d'appel permettrait l'introduction de nouvelles preuves. Or, ce n'est pas ce que dit la loi telle qu'elle est actuellement rédigée et nous n'allons pas à ce stade modifier la loi. Nous ne pouvons pas le faire. Nous sommes ici uniquement pour traiter de la mise en œuvre des trois dispositions de la loi qui ne l'ont pas été.

La procédure d'appel se limite à l'examen du dossier écrit, sans la présence d'avocats et même sans la présence des parties. La possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve existe uniquement au niveau de la procédure d'examen des risques avant renvoi et peut exister lorsque le ministre examine les considérations d'ordre humanitaire. Dans ces conditions, souhaitez-vous néanmoins la mise en œuvre de la procédure d'appel, avec toutes ces imperfections, sachant qu'elle ne représente qu'une solution partielle aux problèmes que vous soulevez?

**Mme Auden :** L'un des impératifs est la possibilité de présenter les preuves absentes lors de la première audience. S'ils disent qu'il manque un certificat médical, il faut pouvoir présenter celui-ci une fois qu'il est obtenu.

Je dis toujours que l'idéal serait d'avoir une très bonne première audience, ce qui suppose des juges formés, des avocats ayant toute la documentation en main, et la possibilité de dire à quelqu'un arrivant avec insuffisamment de preuves, ou sans les documents voulus, et à l'avocat ou au consultant : « Le dossier est insuffisant, vous allez devoir revenir plus tard avec une documentation adéquate. » Si cette possibilité existe, alors la deuxième lecture du dossier suffit.

Nous travaillons avec un autre Népalais qui se cache et son FRP fait 14 lignes, comparé aux six pages d'un autre qui a vécu presque la même histoire, mais dans son cas un avocat a décidé qu'il n'était pas important de mettre tous ces autres détails.

Il y a donc un problème dès le départ. Nous devons avoir l'assurance que la documentation est adéquate, et ensuite il sera suffisant d'en faire une nouvelle lecture.

**M. Nagy :** C'est comme si un fonctionnaire vous dit : « Avez-vous un document prouvant que votre fils a été battu? », ou « Pouvez-vous prouver que vous avez été violée? » Il faudrait laisser du temps pour obtenir cette documentation au lieu de dire : « Il n'y a pas de preuve. Voici votre billet d'avion. » Or, c'est la situation aujourd'hui.

**M. Gauthier :** Créez la SAR telle qu'elle. J'ai assez confiance en la compétence de notre Parlement pour que, si un changement doit être apporté plus tard, une modification pourra être adoptée. Faisons quelque chose, même si ce n'est pas parfait. Mettons les choses en marche afin de protéger peut-être 30 p. 100 de ceux qui se voient déboutés mais qui ont une revendication légitime.

**Le sénateur Goldstein :** M'accordez-vous encore un moment?

**La présidente :** Une question encore.

**Senator Goldstein:** Thank you. The bill as presently drafted does not make reference to section 73 of the Immigration and Refugee Protection Act; that is, it does not put into place a right on the part of the minister to appeal. That has been left out of the bill.

Would you think it appropriate for there to be an amendment to that bill done at this stage in order to give the minister as well a chance to appeal a decision which the minister considers to be inappropriate?

**Ms. Barnet:** I would not advocate that if it would slow down the advancement of this bill. I think the focus is to move forward on Bill C-280. If another bill needs to be brought forward and if the minister wants to push that clause forward, that is always the minister's option.

In my mind, it would slow down the progress of this bill. I think our focus should be to get this measure implemented.

**Senator Goldstein:** Are you suggesting that the minister could simply implement section 73 without being forced to proceed under this section?

**Ms. Barnet:** My understanding is that the relevant section has passed both Houses. However, it has not received Royal Assent and been put into effect. With a swipe of a pen, it could be put into effect.

**Senator Goldstein:** That is my understanding as well. Thank you.

**Senator Lovelace Nicholas:** Thank you. I also admire the work you have been doing. You had mentioned that you make sure criminals do not come to the church for sanctuary. How do you find out whether a person is a criminal? Must you do a background check from their country and, if not, through what means do you perform such a check?

**Ms. Auden:** We check on what has already been found through the process, through the lawyers, et cetera. We may make a mistake at first. If we do, we have to correct that. It is possible.

**Senator Lovelace Nicholas:** My second question is: Who refers these claimants to come to the church to seek sanctuary? Does someone tell them they should go to the church, or is it their last recourse?

**Mr. Nagy:** Both. It is their last recourse. In the first case of Mr. Mia, the person I refer to as his "rescuer" is a Bangladeshi Canadian who had a function at the Bangladeshi High Commission. He was approached by Mr. Mia and was asked, "Can you help me?" He helped him. He escaped by begging for his shoes so that he could get a hair cut. He managed to get out and go into hiding. His rescuer hid him in his mother's house for a month or so. Ms. Auden, do you want to add more to that story?

**Ms. Auden:** They helped him to claim refugee status. That is how that worked. His lawyer also helped, as well as a well-known international organization here which knew him and helped him come to us prior to the minister.

**Le sénateur Goldstein :** Merci. Le projet de loi tel qu'il est rédigé ne fait pas mention de l'article 73 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés; autrement dit, il ne met pas en place le droit du ministre d'interjeter appel. Cela a été omis du projet de loi.

Pensez-vous qu'il serait approprié d'amender le projet de loi à ce stade afin de donner également au ministre la possibilité d'interjeter appel d'une décision qu'il juge inappropriée?

**Mme Barnet :** Je ne le préconise pas si cela va ralentir l'adoption de ce projet de loi. Je pense que l'important est d'adopter la projet de loi C-280. S'il faut ultérieurement un autre projet de loi et si le ministre veut mettre en œuvre cette disposition, il en aura toujours la possibilité.

À mon sens, cela ralentirait la progression de ce projet de loi. Je pense qu'il faut se concentrer sur l'adoption de cette mesure.

**Le sénateur Goldstein :** Dites-vous que le ministre pourrait simplement donner effet à l'article 73 sans être contraint de le faire au moyen de cet article?

**Mme Barnet :** Je crois savoir que l'article concerné a été adopté par les deux Chambres. Cependant, il n'a pas reçu la sanction royale et n'a pas été mis en vigueur. Il pourrait l'être avec un trait de plume.

**Le sénateur Goldstein :** C'est ce qu'il me semble également. Merci.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Merci. J'admire également le travail que vous faites. Vous avez dit veiller à ce que des criminels ne trouvent pas refuge dans votre église. Comment déterminez-vous cela? Vérifiez-vous les antécédents dans leur pays d'origine et, sinon, par quel moyen le faites-vous?

**Mme Auden :** Nous vérifions ce qui a déjà été établi au long du processus, par les avocats, et cetera. Nous pouvons commettre une erreur initialement. Si c'est le cas, nous devons la rectifier. C'est possible.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Ma deuxième question est de savoir qui vous envoie ces demandeurs d'asile qui viennent chercher sanctuaire chez vous? Quelqu'un leur dit-il de se rendre à l'église, ou bien est-ce leur dernier recours?

**M. Nagy :** Les deux. C'est leur dernier recours. Dans le cas de M. Mia, celui que j'appelle son « sauveur » est un Canadien bangladais qui travaillait au Haut Commissariat du Bangladesh. M. Mia lui a demandé s'il pouvait l'aider. Il l'a aidé. Il s'est échappé en suppliant qu'on lui donne ses chaussures pour aller se faire couper les cheveux. Il a réussi à sortir et s'est caché. Son sauveur l'a caché dans la maison de sa mère pendant un mois environ. Mme Auden, voulez-vous compléter cette histoire?

**Mme Auden :** Il l'a aidé à constituer son dossier de demande d'asile. Voilà comment cela s'est passé. Son avocat l'a aidé aussi, ainsi qu'une organisation internationale bien connue qu'il connaissait et qui nous l'a envoyé, avant l'intervention auprès du ministre.



Every case is different. If you look at the 10 in sanctuary across Canada right now, you will find that every single case is different. They have different needs in terms of what their problem is.

**Senator Lovelace Nicholas:** They have different backgrounds as well.

**Ms. Auden:** That is right.

**The Chair:** Thank you. I have a question but I understand Senator Munson also has a question.

**Senator Munson:** I do not have a question. Being a United Church minister's son, I understand the word "sanctuary." I will leave it like that because we will be seeing the Minister of Immigration and Citizenship tomorrow. That will be the end of allowing others a second chance to talk about their case and why these five ministers did nothing. We will give them sanctuary tomorrow to do what they have to do.

Madame Chair, let us get on with the job — vote on this bill and get this done. I did not even know about this proclamation business that Mr. Gauthier spoke about until a few weeks ago. You go through this whole process.

I have only been a senator for four and a half years. You go through this whole process. People have these debates. As some people say in Atlantic Canada, some "buddy" comes up and says, "I am the boss here. All the things you have done for the last five or six months are moot. Sorry, we will not proclaim anything."

I think it is time we give others a second chance and give them sanctuary. I hope we can pronounce on that soon enough.

**Mr. Gauthier:** I wanted to add to something Senator Munson has said. I think it is almost a disrespect of Parliament to ignore the laws. I can understand the discretion of cabinet to withhold articles from being implemented precipitously so that a proper bureaucracy can be set up and services put together so that we can carry out a job well. However, five years is more than time enough to do this job. I cannot understand how five ministers in a row neglected their responsibilities before the Parliament of Canada.

**The Chair:** As a committee, we hear all witnesses and we give due diligence and respect to the testimony. Thank you for your testimony. We will continue until we complete hearing from all the witnesses, which will be tomorrow.

I have a question. Both of you started your presentations by saying that you were put in the position of having to provide sanctuary because the appeal process was missing. However, as you talked and as we dialogued, it seems to me that if we put in the appeal process, you will not stop taking your option of sanctuary. Is it correct that you will keep that option open to yourselves?

**Mr. Nagy:** Morally, we must.

Chaque cas est différent. Si vous prenez les dix réfugiés actuellement en sanctuaire à travers le Canada, vous verrez que chaque cas est différent. Leurs besoins et la nature de leurs problèmes diffèrent.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Ils ont également des antécédents différents.

**Mme Auden :** C'est juste.

**La présidente :** Merci. J'ai une question, mais je crois que le sénateur Munson en a une également.

**Le sénateur Munson :** Je n'ai pas de question. Étant fils d'un pasteur de l'Église unie, je comprends le mot « sanctuaire ». Je m'en tiendrai là, car nous allons recevoir demain le ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté. Ce sera la dernière occasion pour les autres de défendre leur position et d'expliquer pourquoi ces cinq ministres n'ont rien fait. Nous leur donnerons sanctuaire demain pour dire ce qu'ils ont à dire.

Madame la présidente, finissons-en, votons sur ce projet de loi et mettons-y un point final. Je n'étais même pas au courant de cette histoire de proclamation avant que M. Gauthier n'en parle il y a quelques semaines. On passe par tout ce processus.

Je ne suis sénateur que depuis quatre ans et demi. On passe par tout ce processus. Nous avons tous ces débats. Comme on le dit dans la région Atlantique, un « copain » arrive et décrète : « Je suis le patron ici. Tout ce que vous avez fait au cours des cinq ou six derniers mois ne sert à rien. Désolé, nous n'allons rien proclamer. »

Je pense qu'il est temps de donner à d'autres une deuxième chance et de leur donner sanctuaire. J'espère que nous pouvons voter là-dessus très bientôt.

**M. Gauthier :** J'aimerais ajouter un mot à ce qu'a dit le sénateur Munson. Je pense que c'est presque manquer de respect au Parlement que d'ignorer les lois. Je comprends la latitude donnée au Cabinet de retarder la mise en œuvre de certains articles en attendant qu'une administration adéquate soit mise en place pour que le travail soit bien fait. Cependant, cinq années suffisaient largement pour faire ce travail. Je ne comprends pas que cinq ministres d'affiliée aient négligé leurs responsabilités envers le Parlement du Canada.

**La présidente :** À titre de comité, nous entendons tous les témoins et accordons tout le respect voulu à leur témoignage. Je vous remercie du vôtre. Nous allons poursuivre jusqu'à ce que nous ayons terminé l'audition de tous les témoins, ce qui sera fait demain.

J'ai une question. Vous avez tous deux commencé vos présentations en disant que vous avez été amenés à offrir le sanctuaire du fait de l'absence d'une procédure d'appel. Cependant, au cours du dialogue qui a suivi, il m'est apparu que si nous mettons en place un mécanisme d'appel, vous ne renoncerez pas à l'option d'offrir refuge. Est-il vrai que vous vous réservez cette option?

**M. Nagy :** Moralement, nous le devons.

**The Chair:** I want to be sure on the issue of sanctuary. You seem to say in your evidence that if you had the appeal process, there would be no need for the sanctuary part. As we started to talk, I had the feeling that there would be all kinds of other reasons why you might still want to give sanctuary. You are not here today saying that, if we pass the appeal process, you would stop providing sanctuary, is that right?

**Mr. Nagy:** I cannot speak for all the churches in Canada, obviously. I can barely speak for our own.

I think we would have to morally reserve the right if we saw a blatant injustice. If we saw the process in place, there would be far fewer blatant injustices.

**The Chair:** I just wanted that clarification. Thank you for being patient with us and staying until this late hour. We appreciate your coming and putting forward your position on the bill and on a lot of other immigration issues to which we need to pay attention.

I must say I grew up in Saskatchewan and I think at that time Lotta Hitschmanova was a name that every school child knew. Clearly, Senator Goldstein and I need to talk. Nonetheless, we do have Catholic parishes, so I want to give due notice to both.

Thank you for your humanitarian concerns here today. We are adjourned until tomorrow.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 3:33 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, we are here as the Standing Senate Committee on Human Rights to study Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

We have as a witness at this time the Honourable Joe Volpe, former Minister of Citizenship and Immigration. Mr. Volpe, thank you for coming to the committee. We have heard that the task of being a minister of immigration is not an easy one. It carries a lot of responsibilities and many issues. We are pleased to have you here to provide with us information with respect to this bill.

**La présidente :** Je veux m'assurer de bien comprendre. Vous semblez dire dans votre témoignage que si la procédure d'appel existait, il n'y aurait pas de nécessité pour un sanctuaire. Mais dans la conversation qui a suivi, j'ai retiré l'impression qu'il existe toutes sortes d'autres raisons qui pourraient vous amener à offrir le sanctuaire. Vous n'êtes pas venu aujourd'hui pour dire que, si nous mettons en place la procédure d'appel, vous cesserez d'offrir le sanctuaire, n'est-ce pas?

**M. Nagy :** Je ne puis parler au nom de toutes les églises du Canada, évidemment. Je peux à peine parler au nom de la nôtre.

Je pense que nous nous réserverons moralement ce droit si nous constatons une injustice flagrante. Si la procédure était en place, il y aurait beaucoup moins d'injustices flagrantes.

**La présidente :** Je voulais juste cet éclaircissement. Merci de votre patience et d'être restés avec nous jusqu'à cette heure tardive. Nous apprécions que vous soyez venus et ayez exprimé votre position sur le projet de loi et sur beaucoup d'autres questions d'immigration auxquelles nous devons prêter attention.

Je dois dire que j'ai grandi en Saskatchewan et je pense qu'à l'époque tous les enfants dans les écoles connaissaient le nom de Lotta Hitschmanova. Il est évident que le sénateur Goldstein et moi devons avoir une conversation. Mais nous avons aussi des paroisses catholiques, et je ne veux négliger personne.

Merci des préoccupations humanitaires que vous avez exprimées aujourd'hui. Notre prochaine séance aura lieu demain.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 3 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 15 h 33 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit pour étudier le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

L'honorable Joe Volpe, anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, est parmi nous cet après-midi. Monsieur Volpe, merci d'être venu témoigner devant le comité. Nous avons entendu dire qu'être ministre de l'Immigration n'est pas une mince tâche. C'est un poste assorti de beaucoup de responsabilités et les problèmes sont nombreux. Nous sommes heureux de vous avoir avec nous aujourd'hui pour nous fournir des renseignements sur ce projet de loi.



I do not know if you have an opening statement. If you do, please proceed. I will then turn to senators for questions. Welcome to the Senate.

**Hon. Joe Volpe, P.C. M.P., Former Minister of Citizenship and Immigration, as an individual:** Thank you for those words of introduction. You are right, perhaps the most difficult position in cabinet is that of Minister of Citizenship and Immigration. It is also a good and challenging one and satisfies those who think government fulfills a larger purpose than the one of day-to-day management of certain files. I found myself being in the position of being the minister of a very dynamic portfolio. By that, I mean that it was prepared to change and it was preparing to meet the challenges of tomorrow from a demographic perspective.

[Translation]

I can continue in French, because I do not have anything in writing. I would simply like to tell you my positions in the past and my current position, as an individual.

So, if I may, I will tell you and briefly explain the reasons supporting my position, which have not changed in the least.

[English]

The RAD was the focus of Bill C-280 when I was minister. I thought of it as part of a comprehensive position for the minister, in my case, and his or her department, in someone else's case, in addressing the demographic challenge of Canada. It was not to be separate from everything else, although we have a tendency to think about the refugee determination process as being something quite different from immigration.

I know you know all this already, Madam Chair and honourable colleagues, but the refugee component of the immigration plan comprised approximately 15 per cent of the grand total. It represented 15 per cent of the 40 per cent that went into family class, with 60 per cent being the focus on the economic category as per public policy. That changes, perhaps, with a change of minister or sometimes with the change of government. Public policy demanded 60 per cent in the economic category; 40 per cent in family class. Of that 40 per cent, 15 per cent would be for refugees.

I say that because there is a lot of focus on backlogs and how to deal with them. Let me tell you my approach when the issue of the RAD came to me. The RAD said that we needed to do this because the changes to the Immigration and Refugee Act were predicated upon an agreement that people made with stakeholders in the community. Therefore, this would have to happen. I said, "That is fine." I try to live up to other people's deals and negotiations, but I knew that there was a process also put in place that said "Upon review, let us see what happens." I asked, "Most importantly, what are the dynamics?" The dynamics are twofold: Either the RAD, or proponents of the

Je ne sais pas si vous voulez faire un exposé préliminaire. Si c'est le cas, je vous cède la parole. Je demanderai ensuite aux sénateurs de poser leurs questions. Bienvenue au Sénat.

**L'honorable Joe Volpe, C.P., député, anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, à titre personnel :** Merci pour cette présentation. Vous avez raison : le poste de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est peut-être le plus exigeant du Cabinet. C'est aussi un excellent poste, car le travail est stimulant et satisfaisant pour ceux qui croient que le gouvernement sert un objectif plus vaste que la gestion quotidienne de certains dossiers. Je me suis retrouvé à diriger un portefeuille très dynamique. Je veux dire par là que le ministère était prêt à changer et qu'il se préparait à relever les défis à venir en matière de démographie.

[Français]

Je peux continuer en français parce que je n'ai rien par écrit. Je voudrais simplement vous indiquer mes positions dans le passé et ma position actuelle en tant qu'individu.

Donc, si vous le permettez, je vais vous énoncer et élaborer, en peu de mots, les raisons qui soutenaient ma position et qui n'ont pas du tout changé.

[Traduction]

Lorsque j'étais ministre, le projet de loi C-280 était principalement axé sur la SAR. Je considérais que ça faisait partie d'une approche globale au niveau du ministre, dans mon cas, et du ministère, dans le cas de quelqu'un d'autre, pour agir sur les enjeux démographiques du Canada. Il ne fallait pas l'isoler du reste, bien que nous ayons tendance à considérer que le système de détermination du statut de réfugié est très différent de l'immigration.

Je sais que vous savez déjà tout ça, madame la présidente et mesdames et messieurs les sénateurs, mais, dans le plan d'immigration, les réfugiés comptaient pour environ 15 p. 100 du grand total. Ils représentaient 15 des 40 p. 100 qui constituaient la catégorie « regroupement familial », tandis que, selon la politique publique, on visait les 60 p. 100 dans la catégorie « immigration économique ». Cette situation change probablement avec l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau gouvernement. Selon la politique publique, 60 p. 100 des immigrants devaient être de la catégorie « immigration économique » et 40 p. 100, de la catégorie « regroupement familial ». Sur ces 40 p. 100, les réfugiés représenteraient 15 p. 100.

Si je dis ça, c'est qu'on accorde beaucoup d'attention aux demandes en attente et à la façon de régler le problème. Laissez-moi vous expliquer comment j'ai agi lorsque la question de la SAR s'est présentée à moi. Les défenseurs du dossier ont dit que nous devions agir ainsi parce que les changements apportés à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés étaient fondés sur une entente établie avec des intervenants dans la collectivité. Par conséquent, il fallait le faire. J'ai répondu : « D'accord. » J'ai tenté de respecter les ententes et les négociations des autres, mais je savais qu'un autre processus avait été mis en place, qu'on se disait : « Voyons ce qui arrivera à

RAD, was able to increase the numbers of refugees that would be landed in Canada or they would be more interested in ensuring that the process would have the appearance of greater fairness.

I say “greater” because the people that I consulted, those from the United Nations responsible for refugees, liked to think of Canada as the premier example of a system for refugee determination that underscored fairness and product. In other words, we would meet our targets but we would do it fairly and there would be a process in place for those who had failed the process that had been put in place.

From my perspective, as the person responsible for the administration of the department, I wanted to ensure, first, that we could eliminate a backlog; and, second, that we could always meet our international commitment, which was to ensure that we would have approximately 15 per cent of our immigration total be met by recognized refugee applicants.

If I might digress for a moment, from my perspective, the refugee applicants were again divided into two: Those who met the criteria abroad and, therefore, went through a filtering system through the United Nations; and those who landed internally. The numbers of those landed abroad or qualified abroad used to be like this and those landed here at this point. I realize that you cannot see that in print; however, by the time I became minister, the numbers had actually reversed.

We were expending a lot of material resources in ensuring that the inland applicants were landed within the constraints of 15 per cent and, at the same time, we were spending fewer and fewer dollars in doing what the humanitarian aspects of our policy dictated we do in an international context. I wanted to bring the two closer together. I said, “Let us look at the numbers of refugees. If I am going to immediately implement the RAD,” and I was not about to because the test period had not been met yet, “on the number of refugees, what would happen?”

I know you have the numbers already, and in my mind they are not precise, but the year I was minister, the number of refugees landed under both categories was the highest within the 10-year period leading up to today. I think we were at about 35,700 and change. As a reference point, in the year 2001, there were approximately 8,000 less, in other words 27,000. The year preceding my entry into the portfolio, 32,000 plus had been landed. I saw the number of refugees landed increasing. I said, “Under one category, there is no urgency to implement the RAD.”

I looked at the other category, and that is whether there was a process in place so that people would be treated fairly. That would mean one would want to give applicants in the refugee system an opportunity to enter Canada with the same kind of

l'étape de la révision. » J'ai demandé : « Avant tout, quelle est la dynamique? » De deux choses l'une : soit la SAR ou ses partisans étaient en mesure d'augmenter le nombre de réfugiés que le Canada accueillerait, soit on était plus intéressé à faire en sorte que le processus soit en apparence plus équitable.

Je dis « plus équitable » parce que les gens que j'ai consultés, soit les responsables des réfugiés aux Nations Unies, voulaient bien voir le Canada comme le meilleur exemple d'un système de détermination du statut de réfugié fondé sur l'équité et les résultats. En d'autres termes, nous respecterions nos objectifs, et nous le ferions de façon équitable. De plus, des recours seraient mis à la disposition de ceux qui n'auraient pas reçu de décision favorable à la fin du processus en place.

De mon point de vue, celui du responsable de l'administration du ministère, je voulais m'assurer que nous pouvions d'abord éliminer l'arriéré, puis continuer à respecter notre engagement international, soit faire en sorte qu'environ 15 p. 100 de l'ensemble de notre immigration soit constitué de demandeurs du statut de réfugié reconnus.

Je me permets une digression ici. Selon moi, les demandeurs du statut de réfugié étaient à leur tour divisés en deux catégories : ceux qui répondaient à l'étranger aux critères et, par conséquent, passaient par le système de sélection administré par les Nations Unies, et ceux qui se voyaient accorder au pays le droit d'établissement. Le nombre de personnes qui, à l'étranger, obtenaient le droit d'établissement ou qui se qualifiaient se situait ici, et le nombre de personnes qui obtenaient au pays le droit d'établissement se situait là. Je sais que vous ne pouvez pas le voir sur papier. Toutefois, avant que je devienne ministre, la situation s'était renversée.

Nous consacrons beaucoup de ressources matérielles pour nous assurer que l'admission des demandeurs déjà au pays respecte la contrainte de 15 p. 100 et, en même temps, nous dépensions de moins en moins d'argent pour les mesures humanitaires qui nous étaient imposées par notre politique dans un contexte international. Je voulais rapprocher ces deux éléments. J'ai dit : « Examinons le nombre de réfugiés. Si je dois mettre immédiatement sur pied la SAR », — et je n'étais pas près de le faire parce que la période d'essai n'était pas encore terminée —, « quelles seraient les conséquences sur ce nombre? »

Je sais que vous avez déjà les chiffres en main, et j'ai du mal à m'en rappeler parfaitement, mais l'année où j'ai été ministre, le nombre de réfugiés admis dans les deux catégories a atteint le plus haut niveau sur une période de dix ans s'échelonnant jusqu'à aujourd'hui. Je crois que nous étions à environ 35 700 et des poussières. Pour vous donner une idée, en 2001, il y en a eu environ 8 000 de moins, soit 27 000. Au cours de l'année précédant mon entrée en poste, plus de 32 000 réfugiés ont été admis. J'ai vu le nombre de réfugiés reconnus augmenter. Je me suis dit : « Pour une catégorie, il n'est pas urgent de mettre sur pied la SAR. »

J'ai examiné l'autre catégorie pour voir s'il y avait un processus en place pour veiller à ce que les gens soient traités équitablement. Ça voudrait dire qu'il faudrait donner aux demandeurs dans le système de réfugiés une occasion d'entrer au Canada en



rigorous fairness that would be applied to everyone else. As I said, it is all comprehensive — an immigration plan to meet Canada's demographic challenges and to meet Canada's human resources and labour market needs. "Under process," I said, "An applicant comes and gets a hearing at the IRB, may be followed up on failure with a pre-removal risk assessment, can be followed up by a judicial review — Federal Court, and can be followed up by humanitarian and compassionate risk assessment. What will the RAD do to those four levels of opportunity to have a case reviewed positively again?" Of course, the answer is, "very little." Even though the legislation said the RAD looked at law and process, the fact of the matter is you really had someone review all of the material and say, "Well, there is a case for doing something different." In other words, there really was not new material, so we were going to add a fifth element to a four-element process addressing only the failures.

I then said, "I will wait until there is a definitive indication that things have changed for the worse." As the numbers that I gave you indicate, we were actually landing more, and if that is one of the objectives of those who would propose the RAD, then we had already met that objective. There was an 18 per cent increase over the previous year. The backlog had gone down to a manageable level of 25,000 and was dropping. I do not want to be partisan, but I ask you to look at the numbers of what happened since. You can draw your own conclusions.

You asked me to come as an individual to give you an indication of what happens in the thinking of a minister who wants to review the immigration system as part and parcel of a demographic program for Canada, of which the immigration policy is the most important. There you have it. That is the reason I said I would not implement it. Of course, we got into an election so I could not change my mind. When Bill C-280 came forward, I did not see any compelling arguments to make me change my mind.

**Senator Di Nino:** Thank you, and welcome. I was going to call you minister, but I I guess an ex-minister is still a minister.

**Mr. Volpe:** Once a priest, always a priest.

**Senator Di Nino:** I am not sure I would make the same comparison.

**Mr. Volpe:** One is holy; the other one is not but they both fulfill a useful function.

**Senator Di Nino:** As you know, a variety of different people do not agree with the position of some of us, including the position that you and I have, on the value of this. You and a number of your colleagues have actually said in the past that the promulgation of this provision would not result in a speeding up or a serving of the needs of refugees. Are you still generally of the same opinion?

appliquant le même type d'équité rigoureuse que l'on appliquerait à tous les autres. Comme je l'ai dit, c'est très global — un plan d'immigration pour répondre aux enjeux démographiques ainsi qu'aux besoins liés aux ressources humaines et au marché du travail au Canada. J'ai dit : « Conformément au processus, un demandeur peut obtenir une audience auprès de la CISR. Si la décision n'est pas favorable, il peut ensuite demander un examen des risques avant renvoi. Il peut également soumettre une instance de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Enfin, il peut demander un examen pour des raisons d'ordre humanitaire. Que fera la SAR relativement à ces quatre possibilités d'obtenir une décision favorable? » Évidemment, la réponse est « pas grand-chose ». Même si la loi établit que la SAR examine les questions de droit et le processus, le fait est qu'il y avait réellement une personne qui examinait toute l'information et déterminait s'il convenait de faire quelque chose de différent. Autrement dit, il n'y avait en fait aucun nouveau document. Nous allions donc ajouter au processus à quatre éléments un cinquième élément uniquement pour examiner les rejets.

J'ai ensuite dit : « Je vais attendre qu'il y ait une indication définitive que les choses se sont dégradées. » Comme l'indiquent les chiffres que je vous ai donnés, dans les faits nous admettions plus d'immigrants, et si c'est là l'un des objectifs visés par ceux qui proposent la SAR, alors nous l'avions déjà atteint. On a connu une augmentation de 18 p. 100 par rapport à l'année précédente. L'arriéré était descendu à un niveau raisonnable de 25 000 et chutait. Je ne veux pas tomber dans la partisanerie, mais je vous demande de regarder les chiffres qui montrent ce qui s'est passé depuis. Vous pouvez tirer vos propres conclusions.

Vous m'avez demandé de comparaître à titre personnel pour vous donner une idée de ce qui se produit dans l'esprit d'un ministre qui veut revoir le système d'immigration dans le cadre d'un programme démographique pour le Canada, dont la politique sur l'immigration est le volet le plus important. Eh bien voilà. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que je ne la mettrais pas en place. Bien sûr, nous sommes allés en élection et je ne pouvais donc pas changer d'idée. Lorsque le projet de loi C-280 a été proposé, je n'ai pas entendu d'argument convaincant qui aurait pu me faire changer d'idée.

**Le sénateur Di Nino :** Merci et bienvenue. J'allais vous appeler monsieur le ministre; je suppose qu'un ancien ministre est toujours un ministre.

**M. Volpe :** Prêtre un jour, prêtre toujours.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne suis pas certain que je ferais cette comparaison.

**M. Volpe :** L'un est saint; l'autre ne l'est pas, mais tous deux remplissent une fonction utile.

**Le sénateur Di Nino :** Comme vous le savez, différentes personnes sont en désaccord avec l'opinion de certains d'entre nous, notamment l'opinion que vous et moi partageons, sur la valeur de cette disposition. Vous et certains de vos collègues avez affirmé dans le passé que l'application de cette disposition n'aurait pas pour résultat d'accélérer le processus ou de répondre aux besoins des réfugiés. En général, êtes-vous toujours du même avis?

**Mr. Volpe:** Thank you, senator. I am not sure that you and I have the same opinion because I do not know what your opinion is. Mine is that Bill C-280 did not address the concerns that I had expressed in my introduction. I had said that during my time, the numbers had gone up to land at 35,700 and whatever, and the previous year it was about 3,000 less, and in the 2001 it was actually about 10,000 less. Those people who used 2001 as the reference point because of the passing of the legislation were, in their assessment, not looking at what had happened. If their objectives were to land more refugees, that was already being done. There had been close to a 40 per cent increase. If their objectives were to make the system fairer, I would have to ask for a definition of fairness. Certainly in terms of a process that made the entry into Canada legitimate within the rules, then I think that that was already being accomplished by the four steps that I outlined, and I did not think the fifth one would enhance anything.

**Senator Di Nino:** One reason that at least one of the former ministers gave for not implementing the RAD provision was that the backlog, which was too large at the time, would not be well served and that, in effect, it would probably make the backlog worse. I think one of the ministers said it would bring the whole system to a halt. Seeing that the backlog is even larger now than it was then, would you feel that is still a concern that we would have to be aware of?

**Mr. Volpe:** I tried to point out in my presentation the reasons for the backlog developing or why it would exist. There are various ways to deal with the backlog. Again, my numbers are historical, so they are easily verifiable. The ones current today are numbers that are developing, so I am not sure you can put as firm a handle on them.

Forgive me for repeating this, but one of the reasons for having a backlog is you would have more applicants appear on the scene than you would have space for. As long as your public policy says 15 per cent and your target number is 250,000, you can take 15 per cent of that and that is all you will work with. If your number drops to 230,000, that 15 per cent becomes less, so your backlog increases. Another reason is that the system you have in place is not processing as many applicants in as efficient a way as possible. In other words, you are not meeting the 15 per cent.

If you are not meeting the 15 per cent no matter the overall total, then it is a staffing issue. I ensured that we had appropriate staffing in place, qualified people who met the rigours of an assessment that the people from the IRB would say is objective, so we had staffing that was commensurate with the demand. I cannot speak to the staffing today. I can only repeat what is out there in the public domain, and that is that the process itself does not have the people it might normally have, and that would be a reason for the backlog.

I cannot speak to the people who are part of the larger immigration plan because I am not sure whether the target number has gone up or down.

**M. Volpe :** Merci, sénateur. Je ne sais pas si vous et moi partageons la même opinion parce que je ne sais pas quelle est votre opinion. La mienne, c'est que le projet de loi C-280 ne répondait pas aux préoccupations dont j'ai parlé dans ma déclaration préliminaire. J'ai dit que, pendant mon mandat, le nombre de personnes s'était chiffré à 35 700 environ et que l'année précédente, il y en avait environ 3 000 de moins et qu'en 2001, il y en avait environ 10 000 de moins. Les gens qui ont utilisé 2001 comme année de référence en raison de l'adoption de la loi n'ont pas regardé ce qui s'était passé quand ils ont effectué leur évaluation. S'ils avaient pour objectif d'admettre davantage de réfugiés, c'est ce qui se faisait déjà. Il y avait eu près de 40 p. 100 d'augmentation. S'ils avaient pour objectif de rendre le système plus équitable, je dois demander une définition de l'équité. Bien sûr, en matière de processus, ça rendait l'entrée au Canada légitime et dans les règles, mais je pense que c'était déjà en train de se produire grâce aux quatre étapes dont j'ai parlé, et je ne croyais pas que la cinquième étape améliorerait quoi que ce soit.

**Le sénateur Di Nino :** Une raison qu'au moins l'un des anciens ministres a donnée pour ne pas mettre en œuvre la disposition sur la SAR, c'est que l'arriéré, qui était trop important à l'époque, ne serait pas réduit et, qu'en fait, il serait pire. Je crois que l'un des ministres a dit que tout le système serait bloqué. Étant donné que l'arriéré est encore plus important aujourd'hui, croyez-vous que c'est toujours une préoccupation pertinente?

**M. Volpe :** Dans mon exposé, j'ai essayé d'expliquer les raisons de l'accroissement de l'arriéré ou de son existence. Il y a diverses façons de régler l'arriéré. Encore une fois, mes données sont historiques, donc elles sont facilement vérifiables. Les données d'aujourd'hui sont en évolution, alors je ne suis pas sûr que vous puissiez avoir une idée aussi nette de la situation.

Pardonnez-moi de répéter, mais l'une des raisons pouvant causer un arriéré, c'est si le nombre de requérants est trop élevé par rapport à l'espace disponible. Tant que la politique publique parle de 15 p. 100 et que le nombre visé est de 250 000, on peut prendre 15 p. 100 de 250 000 et c'est tout ce qu'on aura. Si le nombre chute à 230 000, les 15 p. 100 diminuent, donc l'arriéré augmente. Une autre raison, c'est que le système en place ne traite pas autant de demandes de la manière la plus efficace qui soit. En d'autres termes, on n'atteint pas les 15 p. 100.

Si on n'atteint pas les 15 p. 100 peu importe le total global, c'est alors une question de dotation. Je me suis assuré que nous avions suffisamment de personnel en place, des personnes qualifiées qui répondaient aux critères rigoureux d'une évaluation que les gens de la CISR trouveraient objective; nous avions donc du personnel qui pouvait répondre à la demande. Je ne peux pas parler de l'effectif actuel. Je ne peux que répéter ce qui est du domaine public, c'est-à-dire que les personnes qui devraient normalement être en place dans le cadre du processus ne le sont pas, et que ce serait une raison expliquant l'arriéré.

Je ne peux pas parler des gens qui font partie du plan d'immigration à plus grande échelle, car je ne suis pas certain si le nombre visé a augmenté ou diminué.



Before I left, we had put in a place a plan that would be at least a five year plan that saw a gradual increase up to the last year, and we had sufficient funds for it. One reason the immigration department has so many challenges is that, when I went in, it had an annual budget of approximately \$850 million, and part of that went for immigration and refugee determination. We had to maintain approximately 90 offices in 73 countries. It is a difficult process. The department got cabinet to give us an additional \$2 billion, approximately, over a five-year period. That tripled the dollars available, so we had the resources.

I cannot speak to what happened to that money. About 40 per cent of it was for integration and settlement, which would have gone in part to maintaining the infrastructure for integrating the refugees. The rest would have gone to making the system much more efficient and responsive while the numbers were increasing. Again, I do not know what happened to that money. Government members will have to answer to that.

**Senator Di Nino:** During the time you were the minister, you were responsible for efficient operation. Were those who came to us under the umbrella of refugee served effectively and efficiently? Were any problems created that we could not solve with the legislation we had at the time?

**Mr. Volpe:** I will tell you the four levels available to failed refugee claimants. I always dealt respectfully with people who advocated for refugees. Most of them have a philosophical attachment to this work and believe it is the right thing to do. I do not disagree with them, but there are 10 million people around the world who could fit into the category of refugee. There are approximately 150 million migrants. From a very objective perspective you would consider how you put the 10 million in the context of the 150 million.

I do not know how many others were there. My view was that Canada has a human resource and a labour market need as well as a demographic need for expansion of the country which dictates that we go after the people who want to leave their home base and come to Canada to create a new society. I believed that we had to ensure that we had the resources and a department that was willing to do that. That is why I said in my opening remarks that the department was in a state of dynamic flow in that direction.

The challenge for me was to get money from cabinet. Happily, I succeeded. I did not get as much as I wanted, but I got a substantial amount.

To address your question about whether we had the resources, it appeared that, after months of negotiating to relate resources to priorities, we had what we needed to meet the demand. The people from the IRB were happy because I was giving them the personnel they needed to address the issues and I was giving them the rationale that would serve as a context for making a decision that I hoped would be positive, as well as giving them the

Avant mon départ, nous avions mis en place un plan qui se voulait au moins quinquennal et dans lequel le nombre augmentait graduellement jusqu'à la dernière année, et nous disposions de fonds suffisants. L'une des raisons pour lesquelles le ministère de l'Immigration était confronté à autant de défis, c'est que le budget annuel était d'environ 850 millions de dollars à mon arrivée, et qu'une partie de cet argent était destinée à l'immigration et à la détermination du statut de réfugié. Nous avions environ 90 bureaux répartis dans 73 pays. C'est un processus difficile. Le ministère a obtenu du Cabinet environ 2 milliards de dollars additionnels, répartis sur cinq ans. Nous avions trois fois plus d'argent, donc nous avions les ressources nécessaires.

Je ne sais pas où est passé cet argent. Environ 40 p. 100 était affecté à l'intégration et à l'établissement, et donc une partie servait à entretenir l'infrastructure permettant d'intégrer les réfugiés. Le reste aurait servi à rendre le système plus efficace et souple, tandis que le nombre de réfugiés augmentait. Encore une fois, je ne sais pas comment cet argent a été utilisé. Les députés du parti ministériel devront répondre à la question.

**Le sénateur Di Nino :** À titre de ministre, vous deviez assurer un fonctionnement efficace. Ceux qui ont frappé à notre porte en tant que réfugiés ont-ils été traités de manière efficace? Des problèmes que nous ne pouvions pas régler, compte tenu de la loi qui était en place à l'époque, sont-ils survenus?

**M. Volpe :** Je vous parlerai des quatre niveaux de recours qui existent pour un demandeur du statut de réfugié qui a été débouté. J'ai toujours traité avec respect les personnes qui défendent les réfugiés. La plupart ont un attachement philosophique à ce travail et croient que c'est la bonne chose à faire. Je ne suis pas en désaccord avec eux, mais on compte 10 millions de personnes partout dans le monde qui peuvent être considérées comme des réfugiés. On compte environ 150 millions de migrants. D'un point de vue très objectif, il faudrait examiner la place qu'occupent les 10 millions dans le contexte des 150 millions.

J'ignore combien il y en avait d'autres. J'étais d'avis que le Canada a des besoins sur le plan des ressources humaines et du marché du travail, de même qu'un besoin d'expansion démographique, qui nous obligent à aller au-devant des gens qui veulent quitter leur port d'attache pour venir ici et contribuer à l'émergence d'une nouvelle société. Je croyais que nous devions nous assurer de disposer des ressources nécessaires ainsi que d'un ministère prêt à s'engager dans cette voie. Voilà pourquoi j'ai dit, dans mon introduction, que le ministère était engagé de façon dynamique dans cette direction.

Mon défi, c'était d'obtenir l'argent du Cabinet. Heureusement, j'ai réussi. Je n'ai pas obtenu autant que je voulais, mais j'ai obtenu un montant substantiel.

Pour répondre à votre question quant à savoir si nous avions les ressources, il a semblé qu'après des mois de négociation pour obtenir des ressources correspondant aux priorités, nous avions ce qu'il fallait pour satisfaire à la demande. Les gens à la CISR étaient contents parce que je leur donnais le personnel dont ils avaient besoin pour s'attaquer aux problèmes et que je leur fournissais la justification dans laquelle devait s'inscrire une

flexibility of numbers, because the number was increasing. You cannot say, "Give me more, but cap it at 15." That 15 is a reflection of a larger number.

**Senator Di Nino:** We have suggested to people who would like to have this legislation passed that the current minister and four previous ministers of immigration were of the opinion that the RAD is not necessary and that the system works fairly efficiently now on behalf of those seeking refugee status. We have heard some pretty strong comments in response. Yesterday, a couple of witnesses said, in effect, that all these ministers have shirked their responsibility as ministers and have ignored the will of Parliament. How do you respond to that?

**Mr. Volpe:** I suppose I could take personal offence to that. I do not want to speak to the intentions of colleagues who preceded or succeeded me, so I will speak only for myself. At the risk of sounding self-indulgent, I developed a consensus with the department about where it was going. It did not happen overnight. There were challenges that we both met, and we developed a working relationship that suggested that we were moving in tandem for the development of public policy. I do not know how one can claim that a minister is shirking responsibilities when he or she has the department working toward the objective of increasing the number of people who you think need to be helped.

Immigration is not really about helping someone else; it is about developing your country and using people who may be in need of assistance to further your very self-interested national objectives. I thought that we were increasing the numbers. I gave you the numbers and probably understated them, but you can verify them. Statistics Canada will give them to you. If you go beyond people's expectations, how can you be shirking your public duty?

**Senator Munson:** Welcome, Mr. Volpe. Why would it not help to give a refugee one more chance? There have been inconsistent rulings. People have been sent back when perhaps they should not have been sent back. Do we tell the Canadian Council for Refugees, the Canadian Bar Association and the others groups that have appeared before us that they are wrong?

**Mr. Volpe:** I was asked that question when I was minister as well. They thought the IRB made the wrong decision. They thought the pre-removal risk assessment repeated the wrong decision. They thought that the judicial review repeated the same error. They thought the minister and his department, in having a humanitarian and compassionate risk assessment, repeated the same error. What do they think will make the RAD change that decision?

**Senator Munson:** From their perspective, it is a sense of fair play and justice, as you spoke of earlier.

décision que j'espérais positive, de même qu'une marge de manœuvre quant aux chiffres, parce que ceux-ci augmentaient. On ne peut pas dire : « Donnez-m'en plus, mais arrêtez-vous à 15. » Ce chiffre est en réalité plus élevé.

**Le sénateur Di Nino :** Nous avons mentionné aux gens qui aimeraient que ces dispositions de loi soient adoptées, que la ministre actuelle et les quatre ministres qui l'ont précédée à l'Immigration étaient d'avis que la SAR n'est pas nécessaire et que le système fonctionne passablement bien maintenant pour les personnes cherchant à obtenir le statut de réfugié. Les commentaires formulés en réplique ont été parfois passablement acerbes. Hier, deux témoins nous ont dit, en effet, que tous ces ministres ont fui leur responsabilité et ont fait fi de la volonté du Parlement. Que répondez-vous à cela?

**M. Volpe :** Je suppose que je pourrais m'offusquer de ces propos. Je ne saurais commenter les intentions de mes collègues qui m'ont précédé ou succédé, de sorte que je ne parlerai qu'en mon nom personnel. Quitte à paraître complaisant, j'ai réussi à créer un consensus avec le ministère quant à son orientation. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain. Il y a eu des difficultés que nous avons tous deux affrontées, et nous avons bâti une relation de travail qui me permet de croire que nous avançons main dans la main dans l'élaboration d'une politique gouvernementale. Je me demande comment on peut prétendre qu'un ministre ou une ministre fuit ses responsabilités quand il ou elle fait en sorte que le ministère oriente ses efforts vers l'augmentation du nombre de personnes qui, pense-t-on, ont besoin d'être aidées.

L'immigration n'a pas vraiment pour raison d'être d'aider les autres. Elle sert plutôt à faire progresser son pays et à profiter de l'apport de personnes qui peuvent avoir besoin d'aide, pour poursuivre des objectifs nationaux très intéressés. Je croyais que les chiffres allaient en augmentant. Je vous ai donné les chiffres, et je les ai probablement sous-estimés; mais vous pouvez les vérifier. Statistique Canada vous les fournira. Quand on va au-delà des attentes de la population, comment peut-on être accusé de manquer à son devoir?

**Le sénateur Munson :** Bienvenue, monsieur Volpe. En quoi serait-il nuisible de donner une chance de plus à un réfugié? Il y a eu des décisions arbitraires. Des gens ont été renvoyés alors qu'ils n'auraient peut-être pas dû l'être. Doit-on dire au Conseil canadien pour les réfugiés, à l'Association du Barreau canadien et aux autres groupes qui se sont présentés devant nous qu'ils ont tort?

**M. Volpe :** On m'a également posé cette question quand j'étais ministre. On croyait que la CISR avait pris la mauvaise décision. On croyait que l'évaluation des risques avant le renvoi ne faisait que reproduire la mauvaise décision. On croyait que le contrôle judiciaire se trouvait à répéter la même erreur. On croyait que le ministre et son ministère, dans leur examen pour des raisons d'ordre humanitaire, répétaient la même erreur. Qu'est-ce qui, selon eux, pourrait bien amener la SAR à modifier cette décision?

**Le sénateur Munson :** De leur point de vue, il s'agit de jouer franc-jeu et de faire preuve de justice, comme vous l'avez dit tantôt.



**Mr. Volpe:** Why stop at five and not go to six?

**Senator Munson:** If we do not do anything now, is it all good? Is the status quo good?

**Mr. Volpe:** You are asking me to speak about my experience as a minister and as an individual. Where the government stands today is a different question, but that is not why you asked me to come here. I dealt with issues of people who came into the country and claimed refugee status, and the accusation by others who did not share the CCR's position was that they queue jumped and that there were many other people who had an equally legitimate right to entrance into Canada.

It is all a question of perspective. What is "fair"? Is fairness dealing with the application of someone who wants to come to Canada, or is fairness associated with people who are in a deprived position and find themselves in Canada and want to stay here?

A safe third country agreement intervened and came into play. It was difficult for many people to justify rushing to add another opportunity for someone who was in Germany, for example, failed a refugee claim there, or perhaps did not file a refugee claim there, hopped over to France, found his or her way to the United States, and then made his or her way across the border, to claim to be a genuine refugee claimant.

The idea was to try to ensure that we would deal with those who were legitimately here in the country and who had not gone through the United Nations process — one that we supported and we funded — in an expeditious fashion.

I went through those four. The RAD was a fifth. We could add a sixth or a seventh. However, if the answer is negative the first four times coming up, who are we talking about in terms of fairness? Are we talking about the person who filed in Beijing and has to wait forever because the target number for Beijing is considerably lower than the number who actually applied?

**Senator Munson:** Thank you for that. I just have one other question. Mr. Volpe, the Canadian Bar Association and others who appeared before us talked about what they feel is an abuse of the parliamentary system. By that they mean that we move through this whole process of a piece of legislation, a debate happens and it goes on and on. This debate has gone on for many, many years.

When it finally reaches that little point at the end where the Refugee Appeal Division aspect has to be proclaimed — has to become law — the minister has the right to say, "Whoops, I do not have to do anything." From their perspective it is contrary to the rule of law for statutory provisions to be set aside at the discretion of the executive.

**M. Volpe :** Pourquoi nous arrêter à cinq et ne pas nous rendre jusqu'à six?

**Le sénateur Munson :** Si nous ne faisons rien maintenant, est-ce bien? Est-ce que le statu quo est une bonne chose?

**M. Volpe :** Vous me demandez de vous parler de mon expérience comme ministre et comme individu. La position qu'adopte le gouvernement aujourd'hui est une autre chose, mais ce n'est pas la raison pour laquelle vous m'avez demandé de me présenter ici. Je me suis occupé du dossier des gens qui arrivaient au pays et revendiquaient le statut de réfugié, et d'autres, qui ne partageaient pas le point de vue du CCR, ont accusé ces gens de resquillage, ajoutant qu'il y a beaucoup d'autres personnes qui possèdent un droit tout aussi légitime d'entrer au Canada.

Tout est une question de point de vue. Qu'est-ce qui est « juste »? Est-ce de s'occuper de la demande de quelqu'un qui veut venir au Canada ou de s'occuper des gens démunis qui se retrouvent au Canada et veulent y demeurer?

Une entente relative aux tiers pays sûrs est intervenue et a été mise en œuvre. Beaucoup ne voyaient guère la nécessité de nous hâter pour donner une autre chance à quelqu'un qui, se trouvant en Allemagne par exemple, se voyait refuser le statut de réfugié là-bas ou n'avait peut-être pas revendiqué ce statut là-bas, faisait un saut en France, réussissait à se rendre aux États-Unis, puis traversait la frontière, pour revendiquer le statut de réfugié véritable.

Nous voulions nous assurer de traiter les dossiers de ceux qui se trouvaient légitimement au Canada et qui n'étaient pas passés, de façon expéditive, par le processus mis en place par les Nations Unies — que nous appuyons et que nous finançons d'ailleurs.

J'ai parlé de ces quatre niveaux. La SAR constituait un cinquième niveau. Nous aurions pu en ajouter un sixième ou un septième. Cependant, si la réponse est négative les quatre premières fois, qui s'en trouve lésé sur le plan de la justice? Pense-t-on à la personne qui a présenté une demande à Beijing et qui doit attendre en vain parce que le nombre fixé pour Beijing est beaucoup moins élevé que le nombre de demandes présentées?

**Le sénateur Munson :** Merci pour cette réponse. J'ai une seule autre question. Monsieur Volpe, l'Association du Barreau canadien et d'autres organismes qui ont témoigné devant nous ont parlé de ce qu'ils estimaient être un abus du système parlementaire. Ils entendent par là le fait que nous suivons tout ce processus de projet de loi, qu'un débat survient et que les discussions se poursuivent et s'étirent. Ce débat dure depuis des années et des années.

Lorsqu'il arrive enfin à ce point de conclusion où l'existence de la Section d'appel des réfugiés doit être officialisée — sous forme de loi —, le ministre a le droit de dire : « Oups! je ne suis pas obligé de faire quoi que ce soit. » De leur point de vue, il est contraire à la règle de droit de permettre que des dispositions législatives puissent être mises de côté à la discrétion du pouvoir exécutif.

In other words, there was a plea last evening from churches and so on — from people who have been through this whole process. When they think they might have it, the hook comes: All the things they have done and all that debate does not mean very much at the end of the day. The minister or the executive power still has the power to say, “No, sorry. It cannot be done.”

**Mr. Volpe:** Someone would say that in the context of Bill C-50 today. However, quite frankly, a much more objective position is that power left with the executive branch is still very much a part of the parliamentary process.

I am not here to defend the government; far be it for me to do that. I ran on a platform that was completely different from the current government's platform. However, the public had a different view. Instead of being Minister of Citizenship and Immigration, I am here as an individual reflecting on a historical fact.

There are political scientists, other lawyers and judges who have an opinion but it is that: An opinion. It is a welcome opinion because it enhances the debate but, in the end, someone has to make a decision.

I do not like some of the decisions that the current government is making. However, I cannot say it is not part of the democratic process. It is part of the democratic process. You wanted them and you got them. Now you deal with it.

My job is to ensure there is always an alternative. You are asking me about what I did when I was there.

**Senator Munson:** Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you for coming and explaining things to us. The comprehensive way in which you were approaching a very difficult task has been very educational. I was struck by how you spoke about numbers. Also, I was struck by how important it is, and rightly so, that you were setting out how important it was that we have a strong employee base upon which to build Canada.

One thing I would like you to address is our international obligation to protect refugees. I am sure you had implied it though you did not address it outright. I know you spoke about 15 per cent and it is interesting, I had never heard of it that way.

We have an international obligation to have a fair process. Canada, Italy and Portugal are the only countries in the industrialized world, as you know, that do not have a second appeal process. I would like to hear your comments on our international obligation to protect refugees.

**Mr. Volpe:** Madam Senator, I have to disagree with the assessment that we, along with Italy, Portugal and another I cannot remember, are the only ones that do not have a second process. I outlined four.

En d'autres termes, on a assisté, hier soir, à un plaidoyer des églises et ainsi de suite — de gens qui sont passés par tout ce processus. Au moment même où ils pensent que c'est gagné, le couperet tombe. Tout ce qu'ils ont fait et tout ce débat, tout cela n'a plus grande signification au bout du compte. Le ministre ou le pouvoir exécutif a toujours la possibilité de dire : « Non, désolé. Ça ne peut pas se faire. »

**M. Volpe :** On pourrait entendre cela dans le contexte du projet de loi C-50 aujourd'hui. Toutefois, bien franchement, on peut dire, de façon plus objective, que le pouvoir dont jouit l'exécutif fait encore largement partie du processus parlementaire.

Je ne suis pas ici pour défendre le gouvernement; ce n'est vraiment pas mon intention. Mon programme électoral était complètement différent de celui du gouvernement actuel. Cependant, le public ne voyait pas les choses du même œil. Je suis ici aujourd'hui pour témoigner d'un fait historique à titre personnel, et non comme ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Il y a des politologues, d'autres avocats et des juges qui ont une opinion à ce sujet, mais ce n'est que ça : une opinion. Elle est la bienvenue, car elle alimente le débat, mais au bout du compte, quelqu'un doit prendre la décision.

Je n'apprécie pas certaines des décisions prises par le gouvernement actuel. Cependant, il m'est impossible d'affirmer que cela n'a rien à voir avec le processus démocratique. Cela en fait partie. Vous les vouliez, vous les avez. Assumez-en les conséquences.

Mon rôle est de m'assurer qu'il y a toujours une autre solution. Vous m'avez demandé ce que j'ai fait lorsque j'exerçais cette fonction.

**Le sénateur Munson :** Merci.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie d'être venu nous donner des explications. Nous avons beaucoup appris de l'approche globale avec laquelle vous vous êtes attaqué à une tâche très difficile. J'ai été frappée par la manière dont vous avez parlé des chiffres. J'ai aussi été frappée de constater l'importance d'avoir un effectif solide sur lequel bâtir l'avenir du Canada, comme vous l'avez fait valoir à juste titre.

L'un des points que je voudrais que vous traitiez concerne nos obligations internationales à l'égard de la protection des réfugiés. Vous devez avoir abordé la question indirectement, mais vous n'en avez pas parlé expressément. Je sais que vous avez mentionné 15 p. 100, ce qui est intéressant, car c'est nouveau pour moi.

Nous avons l'obligation internationale d'instaurer un processus équitable. Comme vous le savez, le Canada, l'Italie et le Portugal sont les seuls pays industrialisés qui n'ont pas un deuxième processus d'appel. J'aimerais entendre vos commentaires sur nos obligations internationales à l'égard de la protection des réfugiés.

**M. Volpe :** Sénateur, je dois exprimer mon désaccord avec la conclusion que le Canada, l'Italie, le Portugal et un autre pays dont je ne me souviens pas, sont les seuls qui n'ont pas en place un deuxième processus d'appel. J'en ai mentionné quatre.



I thought we were fulfilling our international obligation. I must hasten to add that you are asking me to give you a historical perspective. Therefore, I do not want my statements to be misinterpreted as speaking to the government's current position.

We were part of — the only non-European nation to be part of — an international assessment of where we are in terms of human rights index with respect to immigration. We did not fare too badly because of two initiatives that my department and I put forward in 2005 on which we got full marks and for which we are applauded everywhere. I mean “we” as Canadians.

One of them is that we are in full compliance with our international obligations with respect to refugees. My personal view was that we should spend more of our resources in identifying refugees abroad. In other words, let us use the international bodies that we sustain to provide us with the qualified people who are actually in harm's way, to put in a non-diplomatic way. For example, are all those poor people who suffered in that earthquake in China refugees? Well, there would be some people who would say they ought to be considered such.

However, until you have a body or an institution in place that makes a determination, you are faced with the alternative of someone coming to your door, knocking and saying, “Here I am and I am a refugee.” How do I determine that that is more valid than the institution to which we all belong in terms?

I wanted us to start thinking in terms of rebalancing the numbers so that we would have more determination *in situ* as opposed to making determinations at our gate. In part, the questions you see amongst your colleagues — you are asking particular perspectives — would suggest that we do not have uniformity of view on how to deal with people who want to come into Canada.

I was determined to don a hat that always said that anyone who knocks at the door has an application to come to Canada, whether it is there in paper or it is implied. If we think of them as individuals who want to make a contribution to Canada, then we have an obligation — not just internationally but domestically — to ensure that that is always a bona fide application.

There are some people who are obviously in greater need. My heart goes out to them just like everyone else, maybe even more so. However, you cannot justify spending, I do not know, many tens or hundreds of millions of dollars in being part of a UN process to determine or screen in applicants and then say, “Forget that, we will give that money. However, we will short-change that part of the process where people make their way here.”

How can they get here, madam senator? They cannot walk here from some place else, unless are you coming through the United States. You will not swim here. I do not mean to be facetious, but the Atlantic and Pacific Oceans are darn big. You will arrive here

Je pensais que nous honorions nos obligations internationales. Je m'empresse d'ajouter que vous me demandez de remettre les choses dans leur contexte historique. Par conséquent, je ne veux pas que mes déclarations soient interprétées comme si je représentais la position actuelle du gouvernement.

Nous avons fait l'objet d'une évaluation internationale visant à déterminer notre position selon l'indice des droits de la personne dans le contexte de l'immigration. Nous étions la seule nation non européenne dans cette évaluation. Nous faisons plutôt bonne figure grâce à deux initiatives que mon ministère et moi avons mises de l'avant en 2005, dont la qualité a été reconnue et qui ont été bien accueillies partout. Par « nous », j'entends les Canadiens.

D'abord, nous honorons toutes nos obligations internationales à l'égard des réfugiés. Je trouvais que nous aurions intérêt à affecter plus de ressources pour repérer les réfugiés à l'étranger. En d'autres termes, il faut faire appel aux organismes internationaux que nous appuyons pour aller chercher les personnes qualifiées qui sont exposées au danger, si je peux m'exprimer de façon aussi peu diplomate. Par exemple, tous ces pauvres gens victimes du tremblement de terre en Chine sont-ils des réfugiés? Eh bien, certains diront qu'on devrait les considérer comme tels.

Cependant, à moins d'avoir un organisme ou une institution en place qui tranche la question, nous devons composer avec la possibilité qu'une personne vienne frapper à notre porte en se présentant comme réfugié. Comment peut-on considérer cette affirmation plus crédible que la détermination de l'institution dont nous faisons tous partie?

Je voulais que l'on envisage de rééquilibrer les chiffres de manière à pouvoir décider plus souvent sur place, plutôt qu'une fois que les gens sont à nos portes. Dans une certaine mesure, les questions soulevées par vos collègues — vous demandez des points de vue particuliers — laissent croire que nous ne nous entendons pas sur la façon de traiter les personnes qui veulent immigrer au Canada.

J'étais déterminé à endosser l'approche selon laquelle quiconque frappe à notre porte demande à immigrer au Canada, que ce soit sur papier ou de façon implicite. Si nous les voyons comme des personnes qui souhaitent apporter leur contribution au Canada, nous avons l'obligation — à l'échelle internationale comme à l'échelle nationale — de nous assurer que ces demandes sont faites de bonne foi.

Il y a des gens qui, de toute évidence, sont dans le besoin plus que d'autres. Je compatis à leur malheur comme tout le monde, et peut-être même plus encore. On ne peut cependant pas justifier de dépenser des dizaines ou des centaines de millions de dollars, je ne sais trop, dans le cadre d'un processus établi par les Nations Unies pour évaluer ou sélectionner les candidats, pour finalement décider de laisser tomber, de donner l'argent et de court-circuiter l'étape du processus où les gens entrent au pays.

Comment peuvent-ils y parvenir, madame le sénateur? Ils ne peuvent venir à pied à partir d'un autre pays, à moins de passer par les États-Unis. On ne peut se rendre jusqu'ici à la nage. Vous pardonneriez mon sarcasme, mais les océans Atlantique et

if you are smuggled here, if you fly here or if you land at one of the ports more or less legitimately. That suggests that you have some access to means or that you are being exploited.

I wanted to make sure that we could distinguish between when someone is being exploited, when someone has access to means, when someone is a bona fide refugee and when someone is an applicant for permanent residency but decided to take a different route. I could not do that, unless I had the resources, the money and the philosophy behind it.

I thought we could develop the philosophy. We worked together with the Europeans and Americans — my department did on my behalf — and, for my part, I managed to get \$750 million specifically for this from cabinet to ensure that we would be able to address these questions and to be able to be compliant with the UN.

I had the senior official from the United Nations High Commissioner for Refugees, the UNHCR, come see me. He was delighted with the way that Canada was handling the process. I could not take full credit for that and I would be a vainglorious fool if I even attempted to do so. However, obviously it was a system that he was seeing from beyond our borders. He said, “These Canadians have got something right and we need to support them.”

**Senator Jaffer:** Far be it for me not to talk about refugees abroad being given help. I am a recipient that of largesse, so I do not want that to be forgotten. However, when people arrive at our doorstep, we look at the rights of every individual. That is why we are the great country that we are.

You talked about four processes. I do not agree that those are appeal processes. For example, Peter Showler, who was knowledgeable on these issues, said that the PRRA assessment was intended to figure out at the end if someone had a new risk of going out. That was not a review of the decision. The H&C process is not a review of the decision, it is to decide whether that person, as you have said, is able to settle in our country. The Federal Court must first give you leave to be heard. It is not really a review. It was the Refugee Appeal Division that was really a review of the decision. When you talk about four processes, there is not really a review of the process. A different process is set up but there is not a review of the original decision.

**Mr. Volpe:** I guess I reserve the right to differ. Mr. Showler, whom you have identified, is like many other people with an opinion. As much as that opinion would be valid, you would say that he was in that kind of position so he would know. Yes, he might. He was charged with a particular task and he was giving you an impression about how he viewed that task ought to be filled. I was charged with a particular task and I moved to ensure that I fulfilled it in the way that I perceived to be in the best interests of the country.

Pacifique sont immenses. On n'entre pas au pays à moins de s'y introduire illégalement, de prendre l'avion ou de passer par l'un des ports de façon plus ou moins légale, ce qui voudrait dire que vous avez accès à un moyen quelconque ou qu'on vous exploite.

Je voulais m'assurer que nous savons faire la distinction entre une personne exploitée, une personne ayant accès à des moyens, un réfugié de bonne foi et un demandeur du statut de résident permanent qui a décidé d'adopter une autre façon de procéder. Je ne pouvais y parvenir sans les ressources, l'argent et les principes qui permettent de faire cette distinction.

Je croyais que nous pourrions établir ces principes. Nous avons collaboré avec les Européens et les Américains — mon ministère a agi en mon nom — et, pour ma part, j'ai réussi à obtenir 750 millions de dollars du Cabinet précisément à cette fin, afin de veiller à trancher ces questions et d'être en mesure de respecter les exigences des Nations Unies.

J'ai réussi à faire venir ici le haut fonctionnaire à la tête du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR. Il était enchanté de la manière dont le processus était appliqué au Canada. Je ne pouvais m'en attribuer tout le mérite et ça aurait été très vaniteux de ma part d'essayer. Cependant, c'était un système qu'il observait évidemment de l'extérieur. Il a dit : « Ces Canadiens ont établi quelque chose de bien et il faut leur donner notre appui. »

**Le sénateur Jaffer :** Loin de moi l'idée de me taire au sujet de l'aide donnée aux réfugiés à l'étranger. Ayant moi-même été gratifiée de cette largesse, je tiens à ce qu'on ne l'oublie pas. Cependant, lorsque des gens arrivent chez nous, nous prenons en considération les droits de chacun. C'est ce qui fait du Canada le grand pays qu'il est aujourd'hui.

Vous avez parlé de quatre processus. Je ne crois pas qu'il s'agisse de processus d'appel. Par exemple, Peter Showler, qui connaît très bien le dossier, a déclaré que l'examen des risques avant renvoi visait à déterminer au bout du compte si quelqu'un s'exposait à de nouveaux risques, et que ce n'était pas un examen de la décision. Le processus CH ne consiste pas à examiner la décision, mais à décider si la personne concernée, comme vous l'avez dit, est capable de s'établir au pays. La Cour fédérale doit d'abord vous permettre de vous faire entendre. Ce n'est pas vraiment une révision. C'est la Section d'appel des réfugiés qui était chargée de réviser la décision. Lorsque vous parlez de quatre processus, il n'est pas vraiment question de l'examen du processus. Il y a un autre processus en place, mais la décision initiale ne fait pas l'objet d'une révision.

**M. Volpe :** J'imagine que je suis d'une opinion différente. M. Showler, dont vous venez de parler, est comme bien d'autres personnes qui ont une opinion sur la question. Pour autant que son opinion soit valable, on pourrait dire qu'il doit être au courant de la situation compte tenu de ses fonctions. Oui, il peut avoir raison. On lui a confié une tâche particulière, et il vous a fait part de ses vues sur la manière dont cette tâche devait être exécutée. On m'a confié une autre tâche, et j'ai fait en sorte de m'en acquitter de la manière qui serait la plus profitable à notre pays.



There are those who view my period a little differently from the way that I viewed my administration. That is okay. When we are talking about people's lives, I did not want anyone to try to pull the wool over my eyes about this being an appropriate appeal process or not. When you got to the point where you were making an H&C application on risk, you were in a position to be able to tell someone, "everyone before you was wrong," for example, to say, "I will face death and persecution if I go back to where I came." Unless a person is made out of granite, I do not understand why you would not be able to make your case. With my predecessors, I found that when I advanced the position of some applicants on the basis of material that had not been considered, my colleagues almost invariably instituted a review that ended in the affirmative, but I had to be even more convincing than everyone else beforehand.

I guess this is a rights-based society and country. It was not always that way, but, happily, it is. It is still very strict about you knowing how to promote and defend your rights. There is a cadre, an army of people, who are expert in this. They are available to anyone who thinks that his or her rights are not being fully developed. With all due respect to anyone here who is a lawyer, that is they are there for that.

**Senator Jaffer:** Obviously, we will agree to disagree. Because we are colleagues, I will send you what we heard yesterday.

**Senator Nolin:** Written argument?

**Senator Jaffer:** No; he is no longer a decision-maker. I will send you what we heard yesterday, namely, that mistakes can happen. No one, not even in their wildest imagination, can say that our review process is air tight.

Earlier, you spoke about something that intrigued me, namely, stakeholders. I was not sitting here when this legislation was being discussed. I remember very clearly that there was a two-pronged approach. Instead of having two members, you would have one member. Just in case the member made a mistake, there would be a Refugee Appeal Division. I believe that we have been short changed. We now have the one member, but we do not have the RAD process. You said that an agreement was made with the stakeholders. I believe that we have let people down because we have only taken one approach. We have the one member, but we do not have the RAD process in place.

**Mr. Volpe:** You are probably right; we will have to make an agreement. I can only give you my perceptions and they are historical.

Certaines personnes ont une vision de mon mandat qui diffère un peu de celle que j'avais à l'époque. C'est dans l'ordre des choses. Il y avait des vies en jeu, et je ne voulais pas qu'on essaie de me duper sur la question de savoir si c'était un processus d'appel approprié ou non. Quand une personne en venait à présenter une demande pour motifs d'ordre humanitaire fondée sur les risques, cette personne était en position d'affirmer que toutes les personnes qui s'étaient prononcées sur sa situation jusqu'alors avaient tort et de dire, par exemple : « Je risque d'être persécuté et mis à mort si je retourne d'où je viens. » À moins que le responsable du dossier n'ait un cœur de marbre, je ne vois pas comment cette personne pourrait ne pas réussir à établir le bien-fondé de sa cause. Tout comme mes prédécesseurs, j'ai constaté que lorsque je soutenais la cause de certains demandeurs en m'appuyant sur des faits qui n'avaient pas été pris en considération, mes collègues enclenchaient presque toujours une procédure de révision qui se soldait par l'approbation de la demande — mais il fallait que je sois plus convaincant que tous ceux qui m'avaient précédé.

Je crois bien que les droits comptent parmi les principes fondamentaux de notre société et de notre pays. Il n'en a pas toujours été ainsi mais, heureusement, c'est le cas aujourd'hui. Il y a encore beaucoup de rigueur quant à la manière d'y faire valoir et d'y défendre ses droits. Il y a un cadre et des tonnes de gens qui sont des experts en la matière. Toute personne qui estime que ses droits ne sont pas entièrement respectés peut faire appel à leurs services. Sauf le respect que je dois aux avocats ici présents, le fait est qu'ils sont là pour ça.

**Le sénateur Jaffer :** Manifestement, nous nous entendons sur le fait que nous ne sommes pas d'accord. Puisque nous sommes collègues, je vais vous faire parvenir ce que nous avons entendu hier.

**Le sénateur Nolin :** Les observations écrites?

**Le sénateur Jaffer :** Non; il n'est plus un décideur. Je vais vous envoyer ce que nous avons entendu hier; cela montre que des erreurs peuvent se produire. Personne, ne peut prétendre que notre processus de révision est infaillible, ou avoir trop d'illusions là-dessus.

Vous avez parlé plus tôt d'une chose qui m'a intriguée : les intervenants. J'étais absente lorsque l'on a discuté de la loi. Je me souviens cependant très clairement qu'il y avait une approche bipartite. Au lieu qu'il y ait deux commissaires, il n'y en aurait plus qu'un. La Section d'appel des réfugiés serait là pour les cas où ce commissaire aurait fait une erreur. Je crois que nous nous sommes fait flouer puisqu'il n'y a maintenant qu'un commissaire mais que le processus de la SAR n'a pas été institué. Vous avez dit qu'une entente avait été conclue avec les intervenants. Je crois que nous n'avons pas respecté nos engagements parce que nous avons adopté une seule des approches. Le nombre de commissaires a été réduit à un, mais le processus de la SAR n'a pas été mis en place.

**M. Volpe :** Vous avez probablement raison; nous devons en arriver à un accord. Je ne peux que vous faire part de mes vues sur cette question, et elles s'appuient sur des données rétrospectives.

I am always wary about someone who makes a point for everything on the basis of the worst case scenario involving a small handful of people. I think of that as a guide to ensure that you do not fall into those problems. Others before me — and I was not there for any of the negotiation, either — will recall that there was a time when we did not have an IRB process. Others will recall when there were three people on the panel before they were reduced to two and before they were reduced to one. Others will recall as well that there were varying degrees of competence and preparation for every one of those panellists.

I will give you an indication that, from my perspective, I wanted to have at least a minimum grade of qualifications, a standard that could withstand scrutiny by people who promote and advance rights amongst those who previously did not have any. We invested in ensuring that that first step be addressed, because it is useless to have 30 steps if the people who are making the decisions along the way: first, do not have a policy framework in which to deal; second, do not have a legal or charter framework in which to address the issues; and, third, are insensitive to the objectives of the hearing itself.

I needed to have people who wanted that. That does not mean that other ministers before me did not want that. I just felt that I wanted to move away from the accusations that were being levelled at us for patronage and insensitivity. I am a bit like a poet, I suppose; I know what I am writing about. When you write that poem, you and God know what the intent is but 30 minutes later, God is the only one left and everyone else is a critic.

I guess we do have to disagree. I think that the rights of the individual are eminently promoted by this system. Whether the government has the resources and the political will to invest in them the way that I thought my department did when I was there — and, again, I hasten to add that it was not because I provided the leadership but because we developed a context in which everyone would fulfil their own role — is for someone else to do.

**The Chair:** Senator Goldstein, you have been patient.

**Senator Goldstein:** Thank you. Patience is not my strong suit, as you probably know.

**Mr. Volpe:** But it is a virtue, nonetheless.

**Senator Goldstein:** It is a virtue, one I do not possess a great deal of.

**Mr. Volpe:** You must have been made a senator for a reason.

**Senator Goldstein:** Thank you for coming here this afternoon and for sharing with us your experience and the philosophy that guided you during the course of your stewardship of the department.

Je me méfie toujours de ceux qui fondent tous leurs arguments sur des scénarios catastrophes qui ne touchent qu'une poignée de personnes. Je considère cela comme une manière de s'orienter pour éviter ces écueils. Certains de mes prédécesseurs — et je n'ai pas non plus participé aux négociations — pourraient dire qu'il y a eu une époque où le processus de la CISR n'existait pas. D'autres se rappelleront que, dans le passé, il y avait trois commissaires, avant que ce nombre soit réduit à deux, et avant qu'il n'y en ait plus qu'un. D'autres se rappelleront que ces commissaires n'étaient pas tous aussi qualifiés les uns que les autres et qu'ils n'étaient pas tous aussi préparés.

Je vais vous dire une chose : selon la perspective que j'avais adoptée, je voulais qu'un seuil de compétence minimal soit établi, une norme qui serait jugée acceptable par ceux qui défendent et font valoir les droits de personnes qui, auparavant, n'en avaient aucun. Nous avons consacré beaucoup d'efforts à cette première étape, parce qu'il est inutile qu'il y ait 30 étapes si les gens qui prennent les décisions tout au long du processus ne sont pas assujettis à un cadre d'orientation, s'ils ne disposent pas d'un cadre juridique ou d'une charte qui régit le traitement des dossiers, et s'ils n'ont pas été sensibilisés aux objectifs de l'audience elle-même.

J'avais besoin de gens qui voulaient atteindre ce but. Cela ne signifie pas que les ministres qui m'ont précédé ne voulaient pas la même chose. J'ai simplement voulu nous distancier des accusations de patronage et d'insensibilité qui pesaient sur nous. J'imagine que je suis un peu comme un poète; je sais à propos de quoi j'écris. Lorsque vous écrivez un poème, Dieu et vous-même en connaissez l'intention, mais 30 minutes plus tard, Dieu seul s'en souvient et tout le reste du monde est devenu critique.

Je crois en effet que nos opinions divergent. Je crois que le système actuel est éminemment favorable aux droits de la personne. Quant à dire si le gouvernement a les ressources et la volonté politique pour s'occuper de ces droits de la même manière que mon ministère l'a fait, selon moi, à l'époque où j'étais en poste — et encore une fois, je m'empresse d'ajouter que ce n'est pas parce que j'ai assuré le leadership, mais parce que nous avons créé un contexte dans lequel chacun pouvait s'acquitter de ses fonctions —, cela ne me revient pas.

**La présidente :** Sénateur Goldstein, vous avez été patient.

**Le sénateur Goldstein :** Merci. La patience n'est pas mon fort, comme vous le savez probablement.

**M. Volpe :** C'est néanmoins une vertu.

**Le sénateur Goldstein :** C'est une vertu que je ne pratique guère.

**M. Volpe :** Vous devez bien avoir été nommé sénateur pour une raison.

**Le sénateur Goldstein :** Merci d'être présent parmi nous cet après-midi et de nous faire part de votre expérience et de la philosophie qui vous a servi de guide pendant que vous étiez à la tête du ministère.



I do not think anyone here, or elsewhere, is criticizing you for that stewardship. You did what you thought you had to do, what you ought to do as well. You were inspired not only by what you must do but also by your concept of your moral duty. We all admire that.

No one here thus far, and no one as far as I know generally, is attacking you for what you did. None of that is at issue today. What is at issue today is that there is a statute, and that statute has many provisions. Let us talk about only three, which, for a variety of reasons you and your colleagues in this portfolio — and you and your colleagues in this portfolio have some reasons which are congruent and some reasons which are special — did not cause to be promulgated. Are you aware, because you have been in government much longer than I have, of any other law that has passed by the Parliament of Canada containing provisions some of which had been promulgated but some of which have not?

**Mr. Volpe:** Thank you for your preamble. I did not think I was coming here to defend either my stewardship or my morality. I am glad that you took note that that is not why I am here. I am not here even to defend any of the actions that I took or did not take. I was guided by one moral imperative, and that was what is in the national interest — not what I ought to do and not what I had to do, but what is in the national interest. I dare say all ministers probably do the same.

With respect to the answer to your very specific question, yes. Bill C-11 came forward and went to the Senate. The Senate asked for an amendment, and it came back. Bill C-11 has to do with promulgating various sections, including section 27, I believe, and that will be done once the government has concluded a series of consultations with the provinces and other jurisdictions that have to do with the airline industry. That bill has been passed and I guess proclaimed. That is the most recent one. I know this because I asked in committee today to have the minister come forward and explain to us why a year later we still have not had an indication of the status of those consultations. It is not an uncommon thing.

**Senator Goldstein:** With great respect, it is uncommon. What you have just indicated to us concerning Bill C-11 was predicated upon consultations because of a variety of potential constitutional issues that could arise. In this particular instance, there was no predication of this piece of legislation on any external factor. Perhaps I should make my question more precise. Again, I am not criticizing you or your predecessors. I am just asking the question. Are you aware of any statute which was not predicated on specific consultations or which did not have constitutional overtones, part of which was not promulgated?

**Mr. Volpe:** Senator, you have been kind enough to point out that I have great experience in government, and part of that experience you heard me indicate to you earlier about the

Je crois que personne ici présent, ou où que ce soit, vous critique pour ce que vous avez fait durant votre mandat. Vous avez fait ce que vous croyiez devoir faire, et ce que vous deviez faire. Vous n'étiez pas seulement animé par ce que vous aviez à faire, mais également par votre sens du devoir moral. Ce sont là des motifs que nous admirons tous.

Jusqu'à présent, il n'y a personne ici — et, pour autant que je sache, il n'y a personne en général — qui a critiqué ce que vous avez fait. Rien de cela n'est en cause. Ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est qu'il existe une loi, et que cette loi compte de nombreuses dispositions. Contentons-nous de parler de trois d'entre elles, de trois dispositions que vos collègues du portefeuille et vous-même — pour diverses raisons, communes ou particulières — avez omis de faire entrer en vigueur. Vous faites partie du gouvernement depuis plus longtemps que moi... À votre connaissance, y a-t-il eu d'autres lois adoptées par le Parlement du Canada dont seule une partie des dispositions sont entrées en vigueur?

**M. Volpe :** Je vous remercie pour votre préambule. Je ne croyais pas être venu ici pour défendre ce que j'ai fait durant mon mandat, ni ma moralité. Je suis heureux que vous soyez conscient que ce n'est pas pour cette raison que je suis ici. Je ne suis pas ici pour faire une plaidoirie sur des mesures que j'ai prises ou que je n'ai pas prises. Je me suis assujéti à un impératif moral, qui était l'intérêt national — pas ce que j'aurais dû faire ni ce que je devais faire, mais ce qui était dans l'intérêt du pays. J'oserais dire que tous les ministres agissent probablement de la même façon.

Pour en revenir à votre question, la réponse est oui. Le Sénat a examiné le projet de loi C-11, puis il a demandé qu'un amendement y soit apporté. Il a ensuite été examiné à nouveau. Le projet de loi C-11 concerne l'entrée en vigueur de différents articles, y compris l'article 27, il me semble; cela aura lieu lorsque le gouvernement aura terminé une série de consultations sur l'industrie du transport aérien auprès des provinces et d'autres instances. Ce projet de loi a été adopté et j'imagine qu'il a été promulgué. C'est le cas le plus récent. Je suis au courant de cela parce qu'en comité, aujourd'hui, j'ai demandé que le ministre vienne nous expliquer pourquoi, après un an, nous n'avons toujours reçu aucune nouvelle de l'avancement de ces consultations. Cela n'a rien d'hors du commun.

**Le sénateur Goldstein :** Sauf le respect que je vous dois, c'est hors du commun. Dans le cas du projet de loi C-11, on a décidé de procéder à des consultations parce que toute une gamme de problèmes constitutionnels auraient pu surgir. Dans le cas qui nous occupe, il n'y a aucun facteur externe qui pourrait avoir une incidence sur la loi. Je devrais peut-être préciser ma question. Encore une fois, je ne critique ni vos prédécesseurs ni vous-même. Je ne fais que poser la question. À votre connaissance, y a-t-il eu des lois, des lois qui n'ont fait l'objet d'aucune consultation particulière et qui ne posaient aucun problème du point de vue constitutionnel, dont certaines parties ne sont pas entrées en vigueur?

**M. Volpe :** Sénateur, vous avez eu l'amabilité de souligner que j'avais beaucoup d'expérience au sein du gouvernement et, à la lumière de cette expérience, je vous ai parlé plus tôt du processus

parliamentary process and the constitutional duty of ministers and the executive. I am aware that legislation allows for that executive discretion to be applied in the national interest. Let me return the favour by telling you that I am not as steeped in statutory law as you might be, so you have me at a little bit of a disadvantage.

**Senator Goldstein:** You spoke of this legislation in your mind or in the minds of your predecessors as being subject to a test period. I am not sure that I understand what you meant by that. Could you take a moment and explain that to me again?

**Mr. Volpe:** I appreciate that. Perhaps my use of the word “test” is an inappropriate one. What I wanted to indicate, and I think I elaborated to illustrate this, is that you needed to have a period over which you could see the impact of the legislation. If the legislation was designed to increase the numbers of people who would be landed as refugees, and if that was the ultimate test of the success of the legislation, then you could not do it the day after you had promulgated the legislation. You obviously have to have a period of assessment. If the test of the success of the legislation or the appropriateness of the legislation would be whether people had suffered unfairly under this system, i.e., if there were more and more demands on stage 2 and stage 3 and stage 4, then you would have to have a period of assessment as to what characteristics of the decisions lead someone to go to the next phase and then the third and the fourth, and then presumably a fifth one.

I felt that one could not possibly have an accurate assessment of the impact of the legislation unless a particular period of time had gone through. When I became minister, the House of Commons immigration committee had undertaken to review whatever information it had at its disposal and was to present a report, which I think was tabled in the House sometime in September or October, the exact date escapes me, of 2005, when we were right in the middle of a discussion of whether we were going to go to an election. I must confess that I was not able to address their findings with the same kind of precision with which I am trying to answer your question.

**Senator Goldstein:** Thank you. Is it correct or am I mistaken that none of these assessment concerns were mentioned or raised during the debate which culminated in the passage of the bill?

**Mr. Volpe:** I cannot comment on that because I was not part of the debate that led to the passage of the bill. I do know that people constantly made the case, and you heard me say to Senator Jaffer and I think you repeated the word “stakeholders.” The arguments that were made, and the briefings I received were that the stakeholders felt that they were part and parcel of the revised legislation in 2001, and they wanted compliance with what they understood then to be the negotiations. I was not part of those negotiations.

parlementaire et des devoirs constitutionnels des ministres et de l'exécutif. Je suis conscient que la loi prévoit que l'exécutif peut exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt du pays. Permettez-moi de vous retourner la politesse en vous disant que je ne suis pas aussi ferré que vous pouvez l'être en droit législatif, alors je suis un peu pris au dépourvu.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez dit que dans votre esprit ou dans celui de vos prédécesseurs, cette loi devrait faire l'objet d'une période d'essai. Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous vouliez dire par là. Pourriez-vous prendre quelques instants pour me réexpliquer cela?

**M. Volpe :** Je comprends. Le mot « essai » n'était peut-être pas approprié. Ce que je voulais dire — et je crois que mes explications ont clarifié ce point —, c'est qu'il faut se donner une période de temps pour observer les répercussions de la loi. Si l'objectif de la loi est d'accroître le nombre d'immigrants reçus, et s'il s'agit là du principal critère pour en mesurer le succès, il serait impossible de se prononcer sur ses répercussions le lendemain de son entrée en vigueur. Une période d'évaluation est indiscutablement nécessaire. Si le critère utilisé pour mesurer le succès ou l'opportunité de la loi consistait à déterminer si des personnes ont subi des préjudices indus sous le régime en vigueur, c'est-à-dire si le nombre de demandes aux étapes 2, 3 et 4 s'est accru, il faudrait alors une période d'évaluation pour déterminer quelles caractéristiques des décisions ont fait que des personnes se sont rendues à la deuxième étape, puis à la troisième et à la quatrième et, éventuellement, à une cinquième.

J'avais le sentiment qu'il était impossible d'évaluer avec exactitude les répercussions de la loi avant qu'une certaine période de temps se soit écoulée. Lorsque je suis devenu ministre, le comité sur l'immigration de la Chambre des communes avait entrepris un examen des différentes informations qu'il avait à sa disposition et il était sur le point de présenter un rapport; ce rapport a été déposé à la Chambre en septembre ou en octobre 2005 — la date exacte m'échappe —, au beau milieu d'un débat sur la question de savoir si nous allions déclencher une élection. Je dois admettre que j'ai été incapable de donner suite à leurs conclusions avec une rigueur identique à celle dont j'essaie de faire preuve en répondant à votre question.

**Le sénateur Goldstein :** Merci. Est-il exact qu'aucune de ces préoccupations concernant l'évaluation n'a été mentionnée ou soulevée pendant les débats qui ont mené à l'adoption du projet de loi, ou est-ce que je me trompe?

**M. Volpe :** Je ne peux pas faire de commentaires à ce sujet parce que je n'ai pas participé aux débats qui ont mené à l'adoption du projet de loi. Par contre, je sais que des gens avancent constamment ces arguments; vous m'avez entendu utiliser le terme « intervenants » avec le sénateur Jaffer et je crois que vous l'avez vous-même répété. Les arguments avancés, et les informations que j'ai reçues, étaient qu'en 2001, les intervenants croyaient qu'ils avaient fait partie intégrante de l'examen législatif, et ils voulaient que le tout soit en accord avec ce qu'ils croyaient alors être des négociations. Je n'ai pas participé à ces négociations.



What was of greater interest to me, as I have said, was the impact of the legislation, which I took to be the general interest of all Canadians and parliamentarians. You want to be seen as a nation that is compliant with your international obligations, number one; as a nation that is compliant with your human rights standards, number two; and as a nation that is responsible in its evolution and development of an immigration plan that includes refugees, number three. I thought that those were the first orders of priority, and that is how I operated.

**Senator Goldstein:** You spoke to us about being content. You did not use that term, but that is what you meant, I think.

**Mr. Volpe:** It would depend on what you say, whether I agree with you or not.

**Senator Goldstein:** If I stopped there, that would be an interesting question, but I do not intend to stop there. Being satisfied is perhaps a better term. You were satisfied that Canada was in compliance with the international standards required of it for purposes of refugee assessment and admission and refusal of admission, and there are standards. Canada participated in that, correctly so, and you said that Canada was, in fact, in compliance.

A year after this legislation was passed, in May of 2002, the United Nations High Commissioner for Refugees wrote to Minister Coderre and said, amongst other things, the following. We have to understand that the United Nations High Commissioner for Refugees knew about pre-removal assessment, knew about the Federal Court appeal, which is not an appeal, as we both know, knew about humanitarian considerations, and knew about the entire gamut of the refugee procedure which Canada has put in place. Nevertheless, the following was said by the United Nations High Commissioner for Refugees, on behalf of the United Nations: "The United Nations High Commissioner for Refugees considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination period. It allows errors to be corrected, and it can also help to ensure consistency in decision-making." The Commissioner went on to say, "In the past, a measure of safeguard was provided by the fact that determinations could be made by a two member panel, but with the implementation of the IRPA on June 28, this safeguard will be lost."

We see the United Nations telling us — and they told us again yesterday in testimony here — that we are not in compliance with international standards. Everyone knows that there are four mechanisms available. They are saying we should have a fifth mechanism.

You are saying that perhaps in terms of the availabilities of your budget and your personnel — and we understand that you had virtually no control over that — this was not a valid, cost-effective choice you could make because you were relying on other arms and elements of the immigration policy of Canada to

Comme je l'ai dit, les incidences de la loi m'intéressaient davantage, et j'ai supposé que ces incidences étaient d'intérêt général pour les Canadiens et pour les parlementaires. Nous voulons que notre pays soit perçu premièrement comme un pays qui respecte ses obligations internationales, deuxièmement comme un pays qui respecte ses normes en matière de droits de la personne et troisièmement comme un pays qui élabore et développe un plan d'immigration qui tient compte des réfugiés. Je pensais que c'était là l'ordre de priorités, et c'est ce qui m'a guidé.

**Le sénateur Goldstein :** Vous nous avez dit que vous étiez content. Vous n'avez pas employé ce terme, mais je crois que c'est ce que vous vouliez dire.

**M. Volpe :** Cela dépend de ce que vous dites, si je suis d'accord avec vous ou non.

**Le sénateur Goldstein :** Si je m'étais arrêté là, ce serait une question intéressante, mais je n'ai pas l'intention de m'arrêter là. « Satisfait » est peut-être un meilleur terme. Vous étiez satisfait parce que, selon vous, le Canada respectait les normes internationales prévues pour l'évaluation, l'admission et le refus d'admission des réfugiés et parce qu'il y a des normes. Le Canada a participé, comme il se doit, à l'élaboration de ces normes, et vous avez dit qu'effectivement, le Canada les respectait.

Un an après l'adoption de la loi, en mai 2002, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a écrit au ministre Coderre pour lui dire plusieurs choses. Nous devons savoir que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés était au courant de l'évaluation préalable au renvoi, qu'il était au courant de l'appel en Cour fédérale, qui, nous le savons tous deux, n'est pas un appel, qu'il était au courant des circonstances d'ordre humanitaire et qu'il était au courant de tout le processus mis en place par le Canada pour les cas de réfugiés. Malgré tout, voici ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a dit, à titre de représentant de l'Organisation des Nations Unies : « Le HRC considère qu'un mécanisme d'appel constitue un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Il permet non seulement de corriger des erreurs commises en première instance, mais aussi d'assurer un processus décisionnel cohérent. » Il a également ajouté : « Par le passé, il y avait une protection parce que les décisions pouvaient être prises par deux commissaires [...] Lorsque la LIPR entrera en vigueur le 28 juin, cette [...] protection disparaîtra. »

Nous avons entendu l'ONU nous dire — et elle nous l'a répété encore hier dans son témoignage — que nous ne respectons pas les normes internationales. Chacun sait qu'il y a quatre mécanismes en place. L'ONU affirme que nous devons en avoir un cinquième.

Vous dites que, peut-être en raison des ressources financières et humaines à votre disposition — nous savons que vous n'avez à peu près aucun contrôle là dessus —, il ne s'agissait pas pour vous d'un choix valide et rentable parce que vous comptez sur d'autres mécanismes et éléments de la politique d'immigration canadienne

correct any problems and to deal with a variety of resettlement and other matters that had to be dealt with. Nevertheless, that United Nations condemnation of Canada stands baldly out. It started in 2002 and continued on June 2, 2008. Does that give you pause?

**Mr. Volpe:** Sure. Give me an opportunity to go back to my notes. I can recall that in 2005, the individual who filled that position came to Parliament Hill, was introduced by the Speaker of the House and came to me and said thank you for doing what you are doing. I did not ask him to put that in writing. However, here is something from the UNHCR Canada operations plan 2004 and I think we are talking about the same individual, “Canadian policy and practice are often seen as setting the example for other countries.”

I do not know whether that means that you are no longer happy with what he said in 2002. Certainly in 2004 and 2005 when he came to see me about where we were going, and asked me to continue ensuring that Canada fulfilled that definition, it would suggest to me that the United Nations was at least content — to use a word that you elaborated on earlier — to see that Canada, the landmark society for human rights and refugees, was continuing in a path that he and his organization felt led the way for others to follow.

Is that the case today in 2008? I do not know; I have not been in government since the beginning of 2006. I do not want to say that all good decisions stopped in 2006, but in a weak partisan moment, I might be tempted to say something like that. However, that would take away from this presentation.

**The Chair:** Thank you for resisting and for giving us your perspective when you were minister and your reflections today. They have been helpful and they have completed our picture as we look at various aspects of Bill C-280.

As we probably have a television audience, I would remind people of the good work that the Senate does. One of those is the work of Senator Banks, who has proposed a bill several times. Unfortunately, it never got to full enactment, but it was to take off the books of the government and Parliament acts that have been passed but not implemented.

Senator Nolin and I, and I believe Senator Jaffer, had been in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, where we were given numerous examples by Senator Banks and officials of partial enactment of bills. This is an ongoing study and dilemma that I hope the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will be seized with in the future. That is a plug to stay tuned to see the good work of the Senate in that regard.

Mr. Volpe, thank you for coming today.

pour corriger tout problème et pour régler diverses réinstallations et autres affaires. Malgré tout, l'ONU condamne le Canada. Cela a commencé en 2002 et s'est poursuivi jusqu'au 2 juin 2008. Est-ce que cela vous donne matière à réflexion?

**M. Volpe :** Bien sûr. Je vais consulter mes notes, si vous le voulez bien. Je peux affirmer que la personne qui occupait ce poste en 2005 est venue sur la Colline du Parlement, a été présentée par le Président de la Chambre et est venue me voir pour me remercier de mon travail. Je ne lui ai pas demandé de consigner cette affirmation. Cependant, on peut lire dans le plan d'opérations élaboré par le HCR pour le Canada, en 2004, plan qui provient, je crois, de la même personne, que les politiques et les pratiques canadiennes sont souvent considérées comme des exemples pour les autres pays.

J'ignore si cela signifie que vous n'êtes plus satisfait de ce qu'il a dit en 2002. Il est sûr qu'en 2004 et 2005, lorsqu'il est venu me voir pour s'enquérir de notre objectif et me demander de continuer à m'assurer que le Canada agisse conformément à cet objectif, cela laissait entendre que l'ONU était à tout le moins contente — pour reprendre le terme que vous avez utilisé précédemment — de voir que le Canada, la société modèle en matière de respect des droits de la personne et de traitement des réfugiés, poursuivait dans une voie que son organisation et lui jugeaient exemplaire.

Est-ce toujours le cas en 2008? Je l'ignore. Je ne fais plus partie du gouvernement depuis 2006. Je ne veux pas dire qu'aucune bonne décision n'a été prise après 2006, mais dans un moment de faiblesse partisane, je pourrais être tenté de dire quelque chose de ce genre. Toutefois, de tels propos nuiraient à mon exposé.

**La présidente :** Je vous remercie de votre retenue et d'avoir partagé votre point de vue actuel et du temps que vous étiez ministre. Tous ces éléments nous ont été utiles et ont permis de terminer notre tour d'horizon des divers aspects du projet de loi C-280.

Comme nous avons sans doute des téléspectateurs, j'aimerais profiter de cet instant pour souligner la qualité du travail effectué par le Sénat. Le sénateur Banks, notamment, a proposé un projet de loi à plusieurs reprises. Malheureusement, le projet de loi n'a jamais été mis en œuvre intégralement, mais il visait à supprimer des livres du gouvernement et du Parlement les lois qui ont été adoptées, mais qui n'ont pas été mises en œuvre.

Le sénateur Nolin et moi, ainsi que le sénateur Jaffer, je crois, siégeons au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lorsque le sénateur Banks et des fonctionnaires nous ont fourni de nombreux exemples de mises en œuvre partielles de projets de loi. J'espère que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sera saisi de cette question et qu'il en fera un examen continu. Il s'agit ici d'une invitation à suivre le dossier pour constater la qualité du travail du Sénat à cet égard.

Monsieur Volpe, je vous remercie d'être venu aujourd'hui.



**Mr. Volpe:** My compliments, Madam Chair. Thank you for giving me the opportunity to speak to you. If it has helped to give you a more rounded picture, that is great. If it has not, I have enjoyed my time with you nonetheless and I thank you for your reception.

**The Chair:** Our next witness, appearing before us as an individual, is Mr. William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board. With your expertise and knowledge, and probably having had the opportunity to watch parliamentarians, I trust you know that we would appreciate a very short statement to start and then we would like to turn to questions and answers. Welcome, Mr. Bauer.

**William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board, as an individual:** Thank you very much, Madam Chair.

I should perhaps say I was a member of the board for four years. I left it voluntarily. I then had a number of articles published which I think made me rather notorious among some stakeholders, as they are called, though not among the stakeholders I was thinking of: the Canadian public. The Canadian public is never mentioned as a stakeholder and I would like to make that point.

Also, just to make it perfectly clear, I went for the board after retiring from the foreign service. My first posting was Warsaw in 1953. I learned about persecution during two years in Warsaw. I learned about immigration, also. We worked for two years trying to get to Canada a lady who was the mother of a former member of Anders Army who was a Canadian citizen.

Two years we worked on it. She finally became the first Pole in my two years — and in fact since 1948 — to be allowed to leave Poland for Canada, despite the UN right to leave your country freely. She was delighted. She came to visit us and thanked us. Her son was delighted. However, as a 60-year-old woman, her job was cutting trees down in a public park in Warsaw. The day before her departure, she died of a heart attack while cutting branches off a tree. I learned about immigration and human rights there.

My next posting was Hanoi, in North Vietnam, where thousands of people were being murdered by the regime under the guise of land reform. I learned a lot about public policies and human rights there. I have been involved in many other things, too.

Therefore, I had a fairly fine appreciation when I arrived at the board about how countries persecute subtly and not so subtly, how people suffer and how terrible the things are that human

**M. Volpe :** Je vous en prie, madame la présidente. C'est à moi de vous remercier de m'avoir donné l'occasion de vous parler. Si je suis parvenu à vous dresser un portrait plus précis de la situation, je m'en réjouis. Sinon, j'ai tout de même apprécié ce moment passé avec vous et je vous remercie de votre accueil.

**La présidente :** Notre prochain témoin, présent à titre personnel, est M. William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Compte tenu de votre expertise, de vos connaissances et du fait que vous avez eu la possibilité de voir des parlementaires à l'œuvre, je présume que vous savez que nous aimerions vous voir commencer par une courte déclaration afin que nous puissions ensuite passer aux questions et aux réponses. Soyez le bienvenu, monsieur Bauer.

**William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à titre personnel :** Je vous remercie beaucoup, madame la présidente.

Je devrais peut-être mentionner d'abord que j'ai été un membre pendant quatre ans de cette commission, que j'ai quittée volontairement. J'ai ensuite publié de nombreux articles qui, je crois, m'ont conféré une notoriété considérable auprès de certains intervenants, comme on les appelle, mais pas auprès des intervenants auxquels je m'attendais, soit les Canadiens en général. J'aimerais souligner qu'on ne les mentionne jamais comme intervenants.

Pour fixer les idées, je précise que je suis entré à la Commission après avoir pris ma retraite des Affaires étrangères. J'ai d'abord été envoyé à Varsovie, en 1953, où j'ai pu me familiariser pendant deux ans avec les rouages de la persécution de même qu'avec les questions d'immigration. Pendant deux ans, nous avons travaillé sur une demande d'immigration qui concernait la mère d'un ancien membre de l'Armée Anders qui était citoyen canadien.

Nous avons travaillé à ce dossier pendant deux ans. Pendant les deux ans qu'a durés mon affectation en Pologne, cette femme a été la première personne à être autorisée à quitter le pays pour venir s'établir au Canada — elle était en fait la première depuis 1948 — malgré le droit que lui conférait la Charte des Nations Unies de quitter librement son pays. Elle était folle de joie. Elle est même venue nous remercier personnellement. Son fils était lui aussi fou de joie. Mais il se trouve que cette femme de 60 ans avait pour métier de tailler les arbres dans un parc de Varsovie et que la veille de son départ elle fut terrassée par une crise cardiaque en taillant les branches d'un arbre. C'est ainsi que j'ai fait l'apprentissage des enjeux qui concernent l'immigration et les droits de la personne.

J'ai ensuite été envoyé à Hanoi, au Nord-Vietnam, où des milliers de gens ont péri aux mains du régime sous le couvert de la réforme agraire. Ce poste m'a beaucoup appris sur les questions de politiques de l'État et de droits humains. J'ai également participé à toutes sortes d'autres activités.

C'est pourquoi j'avais une assez bonne idée, lorsque je suis arrivé à la commission, de la manière plus ou moins subtile dont certains États persécutent leur population, et des souffrances et

beings can do to other human beings and that governments can do to their own people. I am pro-refugee. I am also pro-immigration, although we are not talking about that today.

Having said that, I did make a few notes this morning hoping I could put a bit of the whole problem in context. I do not want to repeat everything that has been said previously. Senator Goldstein, I do not know why I have lost my voice. It happened on the flight.

**The Chair:** Also, it is dry in this room. Some of us suffer, as well.

**Senator Goldstein:** What is it nowadays causing you to lose both voice and pocketbook?

**Mr. Bauer:** Perhaps my pocketbook will not be affected by my flight. Your question was about whether there has ever been a piece of legislation passed in which part of that legislation was not promulgated or acted upon.

I cannot talk in broad constitutional or legislative terms. However, there was one related to exactly what we are talking about today. That was the predecessor of the present Immigration and Refugee Protection Act which was passed in 1989. It provided for creating a list of safe third countries to which people arriving on our shores and claiming refugee status could be sent back in order to keep the system from being overcome completely. That was never promulgated. That is one example. It is on the other end of the limb, so to speak, but the case certainly exists.

Finally, I might say, they tried to negotiate a safe return agreement with the United States. They started in 1995, but the Americans were not ready for it. When they finally were, it was negotiated. However, it has been challenged by the Canadian Council for Refugees. They have won their case in Federal Court on the grounds that the United States is not a safe place nor democratic enough for refugee claimants to be returned to.

I think the government is challenging it in the Supreme Court. I hope they win, because it shows how a narrow focus and a set of objectives by lobbies can become overwhelming.

I belong to no organization. I am only writing a book trying to explain why so little is understood about this subject in Canada; why it is a taboo subject for rational, independent debate without people being accused of things. I feel that some organizations become so obsessed with an objective that they use facts selectively. They attack people who disagree with them. In your case, I collected all this information on Bill C-280 from the Canadian Council for Refugees website. I notice they are urged to write letters — they are even provided with the letters to send to you — they are urged to make appointments to talk to you and they are told, too, “Do not get too complicated for the senators.”

exactions que peuvent infliger certains individus et certains gouvernements à leurs concitoyens. Je suis un ardent sympathisant de la cause des réfugiés. Et aussi de l’immigration, mais je sais qu’il n’est pas question de cela aujourd’hui.

Cela dit, j’ai pris quelques notes ce matin afin de situer le problème dans son juste contexte. Je ne veux pas répéter ce qui a été dit avant moi. Monsieur Goldstein, je crois que je suis en train de perdre la voix — j’ai dû attraper froid dans l’avion.

**La présidente :** L’air est très sec dans cette salle. Nous sommes plusieurs à en souffrir.

**Le sénateur Goldstein :** Mais qu’est-ce qui vous arrive pour que vous perdiez non seulement la voix mais votre porte-monnaie?

**M. Bauer :** J’espère que l’avion n’aura pas aussi l’effet d’assécher mon porte-monnaie... Votre question visait à savoir s’il y avait déjà eu un cas de mesure législative dont une partie n’aurait pas été promulguée ou mise en application.

Je ne saurais le dire, en termes constitutionnel ou législatif. Mais il y a eu un cas concernant exactement la question qui nous occupe ici. Il s’agit de la loi qui existait avant l’actuelle Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, qui a été adoptée en 1989. Cette loi prévoyait l’établissement d’une liste de pays sûrs où l’on pourrait refouler les gens qui arrivaient au Canada en revendiquant le statut de réfugié afin d’éviter que le système ne soit complètement submergé. Mais cela n’a jamais été mis en application. Ce n’est qu’un exemple — vous me direz que c’est un cas isolé, mais il n’empêche que cela a déjà existé.

À la fin, on a essayé de négocier un accord de refoulement en pays sûr avec les États-Unis. Les travaux ont commencé en 1995, mais les Américains n’étaient pas prêts. Quand ils l’ont été, un accord a pu être négocié. Mais il a été attaqué par le Conseil canadien pour les réfugiés. Le conseil a eu gain de cause devant la Cour fédérale au motif que les États-Unis n’étaient pas un pays suffisamment sûr ou démocratique pour que l’on puisse y refouler des candidats au statut de réfugié.

Je pense que le gouvernement a fait appel devant la Cour suprême. J’espère qu’il aura gain de cause, parce que cela montre tout le poids que peut avoir une action tactique menée par un groupe de pression.

Je n’appartiens à aucune organisation. J’écris seulement un livre qui essaie d’expliquer pourquoi ce sujet est si mal compris dans notre pays; pourquoi c’est un sujet tabou dont on ne peut débattre rationnellement et objectivement sans être accusé de toutes sortes de choses. Je crois que certaines organisations deviennent tellement braquées sur leur objectif qu’elles en viennent à utiliser les faits de manière sélective et à attaquer quiconque n’est pas d’accord avec elles. Pour ce qui vous concerne, j’ai réuni toute cette information sur le projet de loi C-280 à partir du site web du Conseil canadien pour les réfugiés. J’ai remarqué qu’on encourage les gens à envoyer des



In other words, when you call on them, keep it brief and condensed because you do not want it to be too complicated.

I may become a little complicated. I am sorry. I am just prefacing what I say to point out that many things have been said during these hearings. I have the report from the previous two hearings. I was here listening to yesterday's hearing. A lot of it is false, a great deal is exaggerated and much of it selectively leaves out certain things.

I do not have a dog in this fight except as a Canadian citizen and as a supporter of refugees. Therefore, I will not argue with everybody. However, I do want to make a few points about how the system works and why I consider this particular bill to be ill-advised despite excellent intentions.

I have absolutely no question about the intentions of you, senator, and your co-sponsor in the other place. You are trying to save people from a terrible fate and I think that is commendable. However, I am convinced, on the basis of my knowledge and 10 years of research since I left the board, that this particular bill is misguided, will not accomplish its objective and may, indeed, make it more difficult to accomplish.

Now, I was thinking of running through the background of the situation. I was not thinking of doing so in the sense of what you have all heard from the UNHCR's representative yesterday.

**The Chair:** I would like to move to the questions because I think you have whetted the appetite of senators to ask questions. Can you give the essential points on the bill? We have to shut down on a particular moment for the next witness. I do not have much discretion on that. I want to move to the dialogue.

**Mr. Bauer:** Fine. In summary, the provision for a Refugee Appeal Division does not add anything to the process at all. It has been said there is no appeal process in place; that the Federal Court simply looks at procedure and so on. This is not true.

I read the Federal Court every week. They put out about 24 cases. They are full text. They deal with fact and they deal with law. The case is thrown out if any member of the IRB ignores facts, uses little things to question credibility, ignores the law. There is no question about it. The Federal Court, whether it is leave to appeal or the full three judges, do a tremendously laborious job of dealing with appeals and they are very effective.

It is true that they do not give a hearing to everyone because they do the same thing that you are suggesting the RAD should do: they read it, they look at the law, they look at the facts and they look at the way the claimant was treated. If it does not

lettres — qu'on leur fournit même les modèles — et qu'on leur enjoint de prendre rendez-vous avec vous pour vous rencontrer en recommandant « de ne pas présenter les choses de manière trop compliquée. » Autrement dit, de présenter les choses en étant brefs et concis afin que ce ne soit pas trop compliqué.

Vous me pardonnerez si ce que je vais dire vous paraîtra un peu compliqué. Tout d'abord, beaucoup de choses ont été dites au cours des présentes audiences. J'ai le compte rendu des deux séances précédentes et j'ai écouté la séance d'hier. Beaucoup de choses qui ont été dites sont fausses ou exagérées et certains éléments ont été sélectivement omis.

Je n'ai pas d'intérêt personnel en jeu. Je parle en tant que Canadien et que sympathisant de la cause des réfugiés. Je n'ai donc pas envie de me disputer avec qui que ce soit. Mais j'aimerais tout de même faire quelques observations sur la façon dont fonctionne le système, et j'aimerais expliquer pourquoi selon moi ce projet de loi est inopportun même s'il part d'une bonne intention.

Je ne doute aucunement de votre bonne foi ni de celle de votre collègue, sénateur. Vous essayez de sauver des gens du terrible sort qui les attend et cela vous honore. Cependant, ma connaissance du sujet et les dix années de recherches que j'ai accumulées depuis que j'ai quitté la commission me disent que ce projet de loi est mal inspiré et qu'il ne permettra pas d'accomplir l'objectif visé, quand il ne lui nuira pas carrément.

Mon intention première était de faire un bref rappel des faits, mais d'une manière différente que celui qui a été fait hier par le représentant du l'HCR.

**La présidente :** J'aimerais que nous passions assez rapidement aux questions parce que je crois que vous avez piqué l'intérêt des sénateurs. Pouvez-vous nous donner les points essentiels de votre intervention sur ce projet de loi? Nous devons passer bientôt au prochain témoin. Je n'ai pas beaucoup de latitude sur ce point. J'aimerais que l'on passe à la discussion.

**M. Bauer :** Bien. Je résume en disant que l'institution d'une section d'appel pour les réfugiés n'apporterait rien du tout au mécanisme actuel. On a dit qu'il n'existait pas vraiment de mécanisme d'appel; que la Cour fédérale ne faisait que passer en revue la procédure, entre autres. Ce n'est pas vrai.

Je lis les décisions rendues par la Cour fédérale chaque semaine. La cour statue sur environ 24 dossiers par semaine. Je lis les textes intégraux des décisions. On y traite d'éléments de fait et d'éléments de droit. L'appel est rejeté dès lors qu'un membre de la CISR ne tient pas compte de certains faits, qu'il cherche la petite bête pour mettre en cause la crédibilité d'un témoin, ou qu'il ne tient pas compte de la loi. Il n'y a pas d'équivoque là-dessus. Que ce soit au stade de l'examen d'admissibilité ou au stade de l'audience en présence des trois juges, la Cour fédérale fait un travail considérable et fait preuve d'une grande efficacité lorsqu'elle statue sur ces appels.

Il est vrai que la cour ne statue pas sur toutes les affaires qui lui sont soumises parce qu'elle fait justement ce que vous suggérez que fasse une SAR : elle lit les documents soumis, elle examine les faits et elle étudie la manière dont le requérant a été traité. Si

deserve review, then they do not hear it. Even though it does not go to the Federal Court, it is looked at by the Federal Court. To me, that is doing the same thing that the RAD would do.

I do not want to get into further detail, but at the end, I would like to suggest a few things that might make the whole system work better because, I will admit frankly, it is a mess from the beginning to the end. It is not a mess because of governments or because of the very dedicated people on the IRB — those who are competent. It is not a mess because the law is not a good law. It is a mess because a lot of people have the key to the castle and know exactly how to play the system, and it is played very, very well. I do not just mean the international gangs that traffic in people and provide them with arguments. Everyone in this business, which is now an industry, knows the law as well as any of us. There are claimants who are not fleeing persecution. They are trying to avoid the immigration process. I have seen stories that you would not believe and stories that you would believe. For the ones you would believe, I think it is impossible to turn them away, although you know fairly well that they are not true. However, there is no way that it would get past the court.

There is one other point I want to make. The idea that a panel on the IRB can make a judgment and make a mistake that goes against a legitimate refugee must be looked at very carefully. There are many mistakes made on IRB panels, but most of the mistakes made are in a positive direction and not in a negative direction. There is a reason for that. Any negative decision requires an elaborate, carefully thought-out and analyzed process that is totally consistent with the precedent. They must set out reasons which must stand up in an appeal. This requires work. It takes half a day to write a good set of reasons if you have all the facts and precedents at your fingertips.

A member who is weak in either language, analytical ability, writing ability or anything else will duck writing reasons like the plague. It is hard enough for those of us who are fairly experienced, but a person who is not fully equipped to write legal reasons and who is not equipped to know and study the vast precedents from the Federal and Supreme Courts is lost. His easiest way out is to say yes, it is positive, and then he does not have to write anything. No one will appeal it except, occasionally, the minister, who has a right to appeal if it is a matter of public security or gross violation of the law. Beyond that, the mistakes made in the IRB, in my experience, are essentially in a positive direction and not in a negative direction. The few mistakes made in the negative direction of which I am aware have been picked up by the Federal Court and have been thrown back with rather nasty comments about the ability of the member or the members, as the case may be.

l'affaire ne mérite pas d'être entendue, elle ne l'est pas. Mais même si un dossier n'est pas admis à être jugé par la Cour fédérale, il fait l'objet d'un examen. Pour moi, ce n'est pas différent de ce que ferait une SAR.

Je ne veux pas entrer dans les détails, mais j'aimerais faire quelques suggestions qui permettraient peut-être d'améliorer un système qui, j'en conviens, est complètement désorganisé. Je précise que cette situation n'a pas été causée par le gouvernement ou par les gens dévoués qui siègent à la CISR — du moins ceux qui sont compétents. Elle n'a pas été causée par le fait que la loi était une mauvaise loi. Elle a été causée par le fait qu'un grand nombre de personnes ont très bien compris comment fonctionnait le système et savent très bien comment le manipuler. Je ne parle pas seulement des réseaux internationaux de trafic de personnes où les passeurs montrent aux ressortissants ce qu'il faut dire aux autorités d'immigration. Dans ce milieu, qui est devenu une véritable industrie, tout le monde connaît la loi aussi bien que n'importe lequel d'entre nous. Certains requérants ne fuient pas du tout une situation de persécution. Ils essaient tout simplement d'éluider le processus d'immigration. J'ai entendu toutes sortes d'histoires, des plus invraisemblables aux plus crédibles. Dans le dernier cas, je pense qu'il est impossible de renvoyer la personne même si l'on se doute bien qu'elle ne dit pas la vérité. Et que l'on sait pertinemment que son histoire ne tiendrait pas devant les tribunaux.

J'aimerais faire une autre observation. L'idée que les membres siégeant à la CISR puissent prendre une décision erronée à l'encontre d'un réfugié légitime doit être sérieusement examinée. Il y a beaucoup d'erreurs qui sont commises par les membres de la CISR, mais la plupart penchent en faveur plutôt qu'en défaveur du requérant. Pour la bonne raison que toute décision défavorable nécessite un processus de justification et d'analyse exhaustif qui doit être fondé sur la jurisprudence. Les arguments motivant la décision doivent pouvoir résister à l'examen d'une cour d'appel. Et cela requiert beaucoup de travail. Il faut une bonne demi-journée pour motiver une décision et cela quand on a en main tous les faits et tous les documents de jurisprudence pertinents.

Un commissaire qui ne sait pas bien rédiger ses arguments, qui n'a pas un bon sens de l'analyse et de la rédaction ou autres lacunes assimilées évitera comme la peste d'avoir à rédiger des motifs de décision. Cet exercice est déjà assez difficile pour ceux qui ont de l'expérience, on ne voit pas comment pourraient s'en sortir des gens qui n'ont pas la compétence ou la formation nécessaire pour rédiger de tels documents ou pour connaître et étudier le vaste corpus de jurisprudence accumulé par la Cour fédérale et de la Cour suprême. Le moyen le plus facile de s'en sortir, c'est de dire oui. En acquiesçant à la requête, on n'a pas besoin de rédiger quoique ce soit. Personne ne fera appel, sauf éventuellement le ministre, qui a le droit d'appeler s'il estime qu'il en va de la sécurité publique ou qu'il y a eu grossière erreur. À ma connaissance, les erreurs commises par la CISR sont généralement favorables plutôt que défavorables aux requérants, et celles qui ont été défavorables ont été invalidées par la Cour fédérale avec des commentaires plutôt acerbes sur la compétence du commissaire ou des commissaires concernés.



**Senator Goldstein:** Thank you for coming here this afternoon, Mr. Bauer, and for sharing your experiences with us. I understand that you are not a lawyer by training.

**Mr. Bauer:** No. Let me put it this way: I know you consider that to be very important, senator.

**Senator Goldstein:** I did not say that; I am just asking the question.

**Mr. Bauer:** I heard you ask the question before and I read it in the transcripts. I want to say that any competent member of the IRB is so steeped in the jurisprudence of refugee law that they can run circles around half the lawyers that appear before them. I want that on the record.

**Senator Goldstein:** I am sure that is true.

**The Chair:** Perhaps you will have half the senators agree with you and the other half not. We will leave that point. Senator Goldstein, could you ask your next question?

**Senator Goldstein:** In the course of your presentation, and again just a few moments ago, you distinguished between members and then you added in the first instance "in any event, those who are competent." Just now, you talked about "any competent member." That terminology implies there are incompetent members.

**Mr. Bauer:** That is true in any organization, senator.

**Senator Goldstein:** No doubt. If incompetent members are called upon to apply important principles that deal with the liberty and, in some cases, the lives of some applicants, as you eloquently put to us, would you not say that the existence of an appeal mechanism would be essential to correct those decisions — and, there may be few or there may be many; we cannot judge that — that are the result of incompetence?

**Mr. Bauer:** As I explained, senator, there is an appeal process called the Federal Court, or the Supreme Court if it goes that far. To the best of my knowledge, there are few, if any, negative or incompetent decisions that are not thrown back by the Federal Court.

**Senator Goldstein:** Do you agree that there are some?

**Mr. Bauer:** I do not know. I do not think any of us know. I do apologize. Normally, I am a little more articulate.

Any negative decisions that are not based on precedent, the facts and the law will be challenged by counsel and will be given the right of appeal by the Federal Court. The Federal Court has so much experience now that it gives very short shrift to that type of negative decision. Positive decisions never go anywhere, because who will appeal them? The claimant will not; he is home free. The minister seldom can. The average panel member, as I explained, who has trouble understanding the law — and it is pretty complex, as you know, who has trouble expressing his views, who has trouble expressing the connection between the

**Le sénateur Goldstein :** Merci d'avoir bien voulu venir nous faire part de vos expériences. Je crois savoir que vous n'êtes pas juriste de formation.

**M. Bauer :** Non je ne suis pas juriste. Et je sais que cela a beaucoup d'importance à vos yeux, sénateur.

**Le sénateur Goldstein :** Ce n'est pas ce que j'ai dit; je ne fais que poser la question.

**M. Bauer :** Je vous ai entendu poser la question auparavant et j'ai constaté dans les transcriptions que vous l'avez déjà posée. Sachez toutefois que les membres de la CISR qui sont le moins compétents sont si imprégnés de la jurisprudence qu'ils peuvent en remonter à la moitié des avocats qui comparaissent devant eux. Je tiens à ce qu'il en soit pris acte.

**Le sénateur Goldstein :** Mais je n'en doute pas un instant.

**La présidente :** J'imagine que la moitié des sénateurs seront d'accord avec vous et l'autre moitié en désaccord. Laissons cela. Sénateur Goldstein, vous avez une autre question?

**Le sénateur Goldstein :** Au cours de votre exposé, et il y a à peine quelques instants, vous avez semblé faire une distinction entre les membres de la commission en disant, notamment dans le premier cas, « du moins ceux qui sont compétents ». Et juste à l'instant, vous avez dit « qui sont le moins compétents ». Cela laisse à penser que certains sont incompetents.

**M. Bauer :** Comme c'est le cas pour tout type d'organisation, sénateur.

**Le sénateur Goldstein :** Sans doute. Si des personnes incompetentes sont appelées à statuer sur des questions de droit où il en va de la liberté, voire de la vie, des requérants, comme vous l'avez dit si éloquemment, ne croyez-vous pas que cela plaide en faveur de l'établissement d'un mécanisme d'appel pour corriger les erreurs de parcours — qu'elles soient nombreuses ou non — dues à une éventuelle incompetance d'un membre de la commission?

**M. Bauer :** Comme je l'ai expliqué, sénateur, il existe déjà un mécanisme qui s'appelle la Cour fédérale, voire dans certains cas la Cour suprême. À ma connaissance, il y a très peu de décisions erronées qui ne soient invalidées par la Cour fédérale.

**Le sénateur Goldstein :** Croyez-vous qu'il y en ait?

**M. Bauer :** Je ne sais pas. Je ne crois pas qu'aucun d'entre nous soit en mesure de le dire. Je suis désolé. Normalement je peux donner des réponses un peu plus élaborées. .

Toute décision négative qui n'est pas fondée sur la jurisprudence, sur les faits en présence et sur la loi sera contestée par l'avocat du requérant et sera admise à être entendue en appel par la Cour fédérale. La Cour fédérale a une grande expérience de ce genre d'affaire et n'a pas beaucoup de patience pour les décisions mal fondées. Par contre, les décisions positives ne sont jamais contestées : pourquoi le seraient-elles? Le requérant n'a certainement pas intérêt à le faire puisqu'il a eu gain de cause. Le ministre en a rarement la possibilité. Et en général les commissaires qui, comme je l'ai déjà expliqué, ont de la difficulté

testimony and the law, who has trouble analyzing basic situations and who has trouble understanding what conditions can be like in certain countries, despite the vast documentation members are provided with and the submissions of counsel, will almost always give a positive decision. It will not cause any damage to any one except to the integrity and the consistency of the system.

**Senator Goldstein:** Mr. Bauer, you have now referred to the mechanism of recourse to the Federal Court twice as being an appeal mechanism. We will agree, will we not, that it is not an appeal mechanism but it is a review mechanism?

**Mr. Bauer:** No; I would not agree with that. I have read hundreds of Federal Court decisions. They all deal with substance and whether the member took account of the facts. They have the entire transcript. They have the transcript of the entire hearing. They have all the documentation, for example, the personal information form from the claimant and everything that the RAD would have, and they have authority under the Federal Court Act to intervene on a whole range of things. It is not just a review thing. They can actually determine whether or not the member has taken account of facts or taken too much account of small facts that do not matter to impugn the credibility of the claimant. They have a huge range of authority which they have expanded over the last 10 years to the point where they can almost write these things in their sleep. They know exactly what they are doing and they cover every aspect of the hearing.

**Senator Goldstein:** Are you aware that fewer than 2 per cent of the refusals are given leave to review by the Federal Court?

**Mr. Bauer:** The percentage fluctuates a great deal from year to year. I understood that 15 per cent are appealed and approximately 3 per cent move to a full hearing. This does not mean that the Federal Court is not involved because, as I have explained, it examines the entire package, including the transcript of the hearing. They have just as much to work on as the RAD would have but they have much more experience, I would say, and perhaps more knowledge of their own precedents than any outside board would have.

**Senator Goldstein:** Mr. Bauer, you are telling us that, from your perspective, the review mechanism is the same as an appeal mechanism?

**Mr. Bauer:** We hear about review on the merits. This is a favourite expression of the Canadian Council for Refugees. Having read Federal Court cases for 15 years, I know that they deal with every aspect of an appeal. Have you read many such cases?

**Senator Goldstein:** Yes, I have.

à comprendre les principes de droit ou de loi en jeu — lesquels comme vous le savez sont assez complexes — et qui ont de la difficulté à exprimer leur point de vue, à faire le lien entre les témoignages et les principes de droit et de loi concernés, à analyser des situations en jeu et à comprendre les conditions qui existent dans certains pays, malgré toute la documentation qui leur est fournie et les informations qui leur sont communiquées par l'avocat, rendront presque toujours une décision favorable au requérant. Aucune partie ne se sentira lésée — seules l'intégrité et la cohérence du système seront mises à mal.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Bauer, vous avez par deux fois fait référence au renvoi devant la Cour fédérale comme étant un mécanisme d'appel. On s'entend pour dire, n'est-ce pas, qu'il s'agit non pas d'un mécanisme d'appel mais bien d'un mécanisme d'examen?

**M. Bauer :** Non. Je ne suis pas d'accord. J'ai lu des centaines de décisions de la Cour fédérale et elles portent sur des questions de fond et sur la question de savoir si le membre de la commission a pris en compte tous les faits en présence. Tous les procès-verbaux sont soumis. Et les procès-verbaux des séances d'audience sont communiqués dans leur intégrité, ainsi que toute la documentation, notamment les renseignements personnels concernant le requérant et tout ce que la SAR pourrait avoir en sa possession. De plus, la Loi sur les Cours fédérales prévoit que la cour peut intervenir sur toutes sortes de matières. Ce n'est pas seulement un mécanisme d'examen. La cour peut déterminer si le membre de la commission a suffisamment pris en compte certains faits ou a au contraire trop insisté sur des points de détail qui ne sauraient mettre à mal la crédibilité du requérant. Au cours des dix dernières années, le niveau de compétence des magistrats la cour s'est développé à un point tel que leurs décisions se rédigent quasiment toutes seules. Ils savent ce qu'ils font et ils couvrent tous les aspects de l'audience.

**Le sénateur Goldstein :** Saviez-vous que moins de 2 p. 100 des cas de refus sont admis à être examinés par la Cour fédérale?

**M. Bauer :** Le pourcentage varie grandement d'une année à l'autre. Je crois savoir que 15 p. 100 des décisions sont portées en appel et qu'environ 3 p. 100 sont admises à une audience d'appel en bonne et due forme. Cela ne signifie pas nécessairement que la Cour fédérale ne soit pas concernée : comme je l'ai expliqué, elle prend connaissance du dossier dans son intégralité, y compris du procès-verbal de l'audience. La cour a autant d'information qu'en aurait la SAR, et à mon avis elle a beaucoup plus d'expérience que n'en aurait cette dernière, et probablement une meilleure connaissance de sa propre jurisprudence.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Bauer, êtes-vous en train de nous dire que le mécanisme d'examen est le même qu'un mécanisme d'appel?

**M. Bauer :** On entend souvent parler de l'examen du bien-fondé. C'est une expression qu'aime utiliser le Conseil canadien pour les réfugiés. Cela fait quinze ans que je lis les décisions de la Cour fédérale, alors je sais pertinemment qu'on y traite de chaque aspect des dossiers dont la cour est saisie. En avez-vous lu?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.



**Mr. Bauer:** I read them every week. I cannot think of any aspect of a hearing that they do not cover, in particular the credibility issue, which is the heart of these hearings, because it is up to the refugee claimant to establish his claim. This is unlike criminal law or bankruptcy law or other law. The onus is on the claimant to establish his claim. He also has the great advantage, unless there is evidence to the contrary, that his claim has to be accepted as true.

**Senator Goldstein:** If your conclusion is that the review mechanism is the same as an appeal mechanism, I should not continue questions.

**Mr. Bauer:** If I may say, senator, the important point in this whole business is the result of the process and whether it is fair, just and accurate, not the type of process you have. I would add that if the RAD were implemented and the RAD said, yes, the panel made the right decision, then I would predict quickly that some of the people who are pressing so hard for the RAD would say that we need another level of appeal because it just reviewed and did not really have an appeal process. Therefore, they would say that we need another level because they keep rejecting the cases referred to them.

I am sorry to be argumentative about this but a great deal of this makes no sense to me in terms of how the process works and what goes into it.

**Senator Goldstein:** Thank you, sir.

**Mr. Bauer:** You are welcome.

**The Chair:** Honourable senators, the bells are ringing. I understand it is for the purpose of the adjournment of today's sitting of the Senate. I am trying to obtain clarification as to whether committees may continue.

**Senator Goldstein:** If I may, I was present when we were told that committees were to continue sitting. That having been said, I am worried about quorum, which is an imperative, because the bill about to be before us is essential.

**The Chair:** I understand that the bill is not before the house and that is why there is an adjournment. Therefore, we would have been called back if the whips needed us in respect of quorum. I am in the process of confirming. We will continue and, in a few minutes, I will interrupt, if I may.

**Senator Di Nino:** Mr. Bauer, you made a comment a moment ago on an issue that I raised yesterday with some of the witnesses before the committee. In effect, are you saying that short of every single case being adjudicated in favour of the refugee, there will always be some body of opinion that will perceive a need to have an additional step to ensure that we do not miss anyone? As Mr. Volpe said a moment ago, why not have a sixth or seventh step?

**M. Bauer :** J'en lis chaque semaine. À mon avis, la Cour fédérale se penche sur tous les aspects d'une audience, en particulier sur la question de crédibilité, qui est au cœur des audiences, car il revient au demandeur d'asile de démontrer le bien-fondé de sa revendication. C'est le contraire en droit criminel, en droit des faillites ou en toute autre sorte de droit. Il revient au demandeur de démontrer le bien-fondé de sa revendication. Il a aussi un gros avantage en ce sens que sa revendication doit être acceptée comme étant véridique, à moins de preuve contraire.

**Le sénateur Goldstein :** Si votre conclusion est que le mécanisme d'examen est identique au mécanisme d'appel, je n'ai plus de questions à vous poser.

**M. Bauer :** Si vous me le permettez, sénateur, l'important, c'est le résultat du processus — est-il juste et exact? — et non le type de processus comme tel. À mon avis, si la SAR proposée confirmait la décision du tribunal, certaines des personnes qui insistent si fortement pour qu'on crée la SAR diront qu'on a besoin d'un autre niveau d'appel, que la SAR n'a fait qu'examiner la décision et qu'il n'y a pas vraiment eu de processus d'appel. Bref, elles diront qu'il faut un autre niveau parce que la SAR ne fait que rejeter les cas qui lui sont soumis.

Je m'excuse de couper les cheveux en quatre, mais j'ai beaucoup de mal à comprendre le processus.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, monsieur.

**M. Bauer :** Je vous en prie.

**La présidente :** Honorables sénateurs, le timbre sonne. Je crois que c'est pour la fin de la séance du Sénat d'aujourd'hui. Je vais tenter de savoir si les comités peuvent continuer à siéger.

**Le sénateur Goldstein :** Si vous me le permettez, j'étais là quand on a dit que les comités pouvaient continuer à siéger. Cela dit, le quorum m'inquiète. Le quorum est essentiel; le projet de loi que nous devons étudier est crucial.

**La présidente :** Si j'ai bien compris, le projet de loi n'est pas devant la Chambre, et c'est pourquoi la séance a été levée. Par conséquent, les whips nous auraient rappelés si on avait besoin de nous pour avoir le quorum. Je suis en train de confirmer cela. Continuons donc, et dans quelques minutes, je vous interromprai, si vous me le permettez.

**Le sénateur Di Nino :** Monsieur Bauer, vous avez fait tantôt une observation touchant une question que j'ai soulevée, hier, auprès de certains des témoins. Avez-vous dit, en effet, qu'à moins que chaque dossier d'appel ne soit tranché en faveur du demandeur d'asile, il y aura toujours des personnes qui estimeront qu'il est nécessaire d'avoir une étape supplémentaire pour garantir qu'on n'oublie personne? Comme M. Volpe vient de le dire, pourquoi ne pas avoir une sixième ou une septième étape?

**Mr. Bauer:** I am not sure I would phrase it exactly like that. We have to be careful that we do not assume the existing process — specifically and narrowly the hearing process and the recourse — is broken completely. Many aspects of the system need many changes but adding another paper review would accomplish nothing that is not accomplished by the Federal Court.

For many people, a decision that is not in favour of their client or that does not agree with what they think, is the result of a faulty process. However, that is not always the case. Often, it is simply that there was no valid case to provide and the decision was right, although people will disagree.

We have cases in Canada, despite the appeal system, whereby people spend many years in jail because of bad decisions. Additional appeals and reviews will not change anything if the quality of the decision-maker and the quality of the evidence are flawed. That is the message in that case.

**Senator Di Nino:** Obviously, you have had extensive experience in this issue and your knowledge is likely as broad as we have heard in our deliberations to date. I was struck by your obvious sincere interest in helping and protecting legitimate refugees. Does the current legislation, without the changes proposed by Bill C-280, accomplish that. Does our system help and protect legitimate refugees?

**Mr. Bauer:** We have such a system, in principle. However, some aspects of the legislation are flawed. The one-member panel was a terrible mistake and I am convinced that it was introduced under the illusion that it would enable the IRB to reduce the backlogs by enabling them to have hearings more quickly. The single-member panel does not work that way and damages the entire process.

I know that Mr. Peter Showler told the committee that he was involved intimately in the drafting of this proposed legislation. He looked at it from the point of view of what we, who are members of the board, called the bean counters. Every month we received the statistics and were told that we had to do more. We were told to expedite certain categories of people, such as Tamils between the ages of 14 and 40 years, which was the exact profile of the Tamil Tiger recruits. On and on it went. Mr. Showler was very interested in facilitating a speedier process but he did not realize what would happen when he suggested and defended this. Nor when he eliminated the need for the refugee protection officer in the hearing room, which was one of the biggest mistakes they made. This group of civil servants, who are not appointees, are lawyers who provide a reservoir of background knowledge and information that cannot be replaced by members who are rotated regularly, I am afraid.

They now have a system whereby a single member can sit in the room without the expert advice or the examination facility of the refugee protection officer. There was a British Privy Council

**M. Bauer :** Je ne suis pas sûr que je le dirais exactement comme cela. Il ne faut pas supposer que le processus actuel — en particulier le processus d'appel et le mécanisme de recours —, est complètement inefficace. Certes, beaucoup d'aspects du système ont besoin d'être améliorés considérablement, mais la création d'un autre processus d'examen sur dossier ne ferait que reproduire le travail de la Cour fédérale.

Pour beaucoup, une décision défavorable ou contraire à leur opinion est le résultat d'un processus lacunaire. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Souvent, c'est tout simplement que le cas n'était pas fondé et que la décision était bonne, même si on n'est pas d'accord.

Au Canada, nous avons des cas où, malgré le système d'appel, les gens passent des années en prison à cause de mauvaises décisions. La création de processus d'appel et d'examen supplémentaires ne changera rien tant que la compétence des décideurs et la qualité des preuves demeureront imparfaites. Voilà le message à retenir.

**Le sénateur Di Nino :** Il est clair que vous avez beaucoup d'expérience dans ce domaine, et vos connaissances sont probablement aussi bonnes que celles des autres témoins que nous avons entendus jusqu'à présent. Ce qui m'a frappé, c'est que vous voulez sincèrement aider et protéger les réfugiés légitimes. Est-ce que la loi actuelle, sans les changements proposés par le projet de loi C-280, permet de faire cela? Notre système aide-t-il et protège-t-il les réfugiés légitimes?

**M. Bauer :** En principe, nous avons un tel système. Cependant, certains aspects de la loi sont mal conçus. La création d'un tribunal à un membre était une erreur grave, et je suis convaincu qu'on pensait que cela permettrait à la CISR d'accélérer les audiences et, par conséquent, de réduire les arriérés de travail. Le tribunal à un membre ne le permet pas, et cela nuit à tout le processus.

Je sais que M. Peter Showler a dit au comité qu'il a participé de près à la rédaction du projet de loi. Selon nous, les membres de la commission, il a adopté le point de vue d'un faiseur d'additions. Tous les mois, on nous envoyait des statistiques et on nous disait qu'il fallait en faire plus. On nous a demandé d'accélérer le traitement des demandes de certaines catégories de personnes, par exemple les tamouls âgés de 14 à 40 ans, ce qui correspondait exactement au profil des recrues des Tigres tamouls. Et ça ne finissait plus. M. Showler souhaitait vivement faciliter l'accélération du processus, mais il ne se rendait pas compte des effets que cela aurait. Il ne voyait pas non plus les répercussions qu'entraînerait le fait d'enlever l'agent de protection des réfugiés de la salle d'audience. Cette décision compte parmi les erreurs les plus graves qui ont été commises. Ce groupe de fonctionnaires, qui ne sont pas nommés, est constitué d'avocats qui possèdent un ensemble de connaissances que, malheureusement, les membres qui sont remplacés régulièrement à tour de rôle ne possèdent pas.

Selon le système actuel, un membre peut tenir une audience en l'absence d'un agent de protection des réfugiés, qui est un spécialiste en la matière. À un moment donné — vous vous en



decision and you will remember this, Senator Goldstein. It said that it is very dangerous for the judge to descend into the arena. Yet this is what this legislation forced on panel members.

They do most of the questioning, and unfortunately again, the weakest members are the ones that do not want to deal with refugee protection officers in the room. They do not want them to do the questioning. They do not want them, in some instances, to witness their suggesting that the client go out and have coffee with them after the hearing. That is another case we had recently.

**Senator Di Nino:** Obviously, Mr. Bauer, the two issues you speak of do not deal with Bill C-280. They deal with other issues and I think you are saying one should look at them some time in the future.

**Mr. Bauer:** Senator, it does. Every argument I have heard in favour of RAD is based on the fact that it was a deal made after the one-member panel was enacted. Therefore, RAD was produced in order to counterbalance the shortcomings of that reduction of the panel members from two to one. At the same time, the idea was that once both provisions were in place, everything would be great. Things would move quickly.

I have read the House of Commons committee testimony by ministers, by Mr. Showler who is the former chair of the IRB, and by all sorts of people that said this is a perfect system, it will speed things through and it will make everything work much better. Now I hear them, five ministers later, saying no, it will not work.

There is a contradiction here. I think I know what the contradiction is. This is only speculation, I do not have inside information. I think it became obvious after the act was put in place that the problem with the RAD was not only money, manpower and the unnecessary additional staff. It was also the fact that it provided for the minister to intervene and for the minister to go to RAD.

It was explained very quickly at one time. The reason that was in the legislation was to enable the minister to force RAD to establish precedents that would be enforceable at the IRB hearing level. In other words, it was to produce what they call consistency in the decision-making process.

That is very close to fettering the members of the panels. It was a roundabout way of doing this. The minister also would have the ability to call in experts from the countries of origin of refugees.

They did that with Hungary when we were receiving many Roma being encouraged to come to Canada. They had stories that did not make much sense. They brought in experts from Hungary, not government people, but people who knew the situation, and then produced a model set of reasons based on facts. This created an enormous storm and they realized that

rappellerez monsieur le sénateur Goldstein —, le Conseil privé britannique a rendu une décision dans laquelle il a dit qu'il était très dangereux pour un juge de descendre dans l'arène. Pourtant, c'est ce que la loi a imposé aux membres de tribunaux.

Ils posent la plupart des questions et, malheureusement encore, les membres les moins compétents sont ceux qui ne veulent pas d'agent de protection des réfugiés dans la salle d'audience. Ils ne veulent pas que les agents posent des questions. Dans certains cas, ils ne veulent pas que les agents les entendent demander au client d'aller prendre un café avec eux après l'audience. Nous avons vu ce genre de cas dernièrement.

**Le sénateur Di Nino :** De toute évidence, monsieur Bauer, ces deux points que vous avez soulevés n'ont rien à voir avec le projet de loi C-280. Ils concernent d'autres problèmes, et, si j'ai bien compris, vous voulez qu'on s'y attarde dans l'avenir.

**M. Bauer :** Oui, sénateur, ils concernent le projet de loi. Tous les arguments en faveur de la SAR que j'ai entendus sont fondés sur le fait que la section a été conçue après la création des tribunaux à un membre. Par conséquent, la SAR a été conçue pour contrebalancer les lacunes créées par la décision de réduire la composition des tribunaux de deux membres à un membre. En même temps, l'idée était que, une fois les deux éléments en place, tout irait bien. On croyait que cela accélérerait le processus.

J'ai lu les témoignages qui ont été présentés au comité de la Chambre des communes par les ministres, par M. Showler, qui a déjà présidé la CISR, et par toutes sortes de personnes qui ont dit que le système est parfait, qu'il accélérera le processus et que tout fonctionnera beaucoup mieux qu'auparavant. Aujourd'hui, cinq ministres plus tard, j'entends dire que, non, cela ne fonctionnera pas.

Il y a donc une contradiction, et je crois savoir de laquelle il s'agit. Je n'ai pas reçu de tuyau, je ne fais qu'émettre une hypothèse. Je crois qu'il est devenu évident, après la promulgation de la loi, que le problème avec la SAR n'était pas seulement une question d'argent, de ressources humaines ou de personnel supplémentaire inutile. C'était aussi le fait que la loi autorisait le ministre à intervenir dans un dossier et à faire appel à la SAR.

On l'avait expliqué très rapidement à un moment donné. La loi prévoyait cela pour permettre au ministre de forcer la SAR à créer des précédents qui seraient exécutoires lors des audiences de la CISR. Autrement dit, le but était d'uniformiser, disait-on, le processus décisionnel.

C'est comme si on entravait l'exercice du pouvoir des membres des tribunaux. C'était une façon détournée d'y arriver. De plus, la loi autorisait le ministre à faire venir des spécialistes du pays d'origine des réfugiés.

C'est ce qui s'est passé dans le cas de la Hongrie, à l'époque où on recevait beaucoup de demandes de Roms qui étaient encouragés à venir au Canada. Leurs histoires n'avaient pas beaucoup de sens. On a donc fait venir des spécialistes de la Hongrie, non pas des fonctionnaires, mais des gens qui connaissaient la situation, puis on a produit un ensemble type

trying to do this through the RAD would not work in future. It was politically unacceptable.

**The Chair:** Mr. Bauer and honourable senators, it is 5:15 p.m. and technically the rules say we do not have to go back, but we should suspend. It is an adjournment. We will suspend for five minutes and then reconvene.

The committee suspended.

---

The committee resumed.

**The Chair:** Honourable senators, we are reconvened to continue our examination of Bill C-280. I apologize, Mr. Bauer, but we erred on the side of caution to ensure we comply with all the rules here. The Senate is now adjourned, so we will continue.

**Senator Di Nino:** I will yield, as I am cognizant of the time. Thank you for being so gracious with me.

**Senator Munson:** I am intrigued by your argument that the Federal Court is the place to go, so therefore we do not need a Refugee Appeal Division. Is that a simple process? Also, once a person has exhausted his or her requests to stay in this country, there must be a lot of anxiety and so on. Is it a simple process to move it there to have it reviewed or looked at? Can you tell us a recent case that has made either headlines or not headlines of a successful appeal before the Federal Court?

**Mr. Bauer:** There may be broad policy cases that are taken, like this case of the attack on the safe third agreement with the United States. That makes headlines, but individual cases seldom do, unless they go to the CBC. Then, if it is an interesting case, they give a half hour documentary on *The Current* or something. There are so many of them. Each week on the Federal Court website, I suppose they have about 30 cases, of which I would say usually about 18 are refugee cases. They cover a whole range of aspects of the law and so on.

I do remember one very recently where it was only half a page, and they said that the member had shown a total lack of logic and comprehension of the facts, and they threw the case out. They do not waste words unless it is very elaborate.

There is a case of Mr. Matas, who appeared before you. He represents in Vancouver a Chinese businessman who is sought by the Chinese government for embezzlement of \$4 billion. It was interesting to me to hear Mr. Matas talk about how delay is eliminated and there is no access. That case has been going on for seven years. In the last reasons the IRB members wrote, they listed about 20 hearings they have had in this case and a 200-page set of reasons explaining their decision, so it is done very

de raisons en se fondant sur les faits. Cela a déclenché tout un tollé, et on s'est rendu compte qu'on ne pourrait pas passer par la SAR dans l'avenir. C'était politiquement inacceptable.

**La présidente :** Monsieur Bauer, mesdames et messieurs, il est 17 h 15, et, d'après le Règlement, nous n'avons pas besoin de retourner au Sénat, mais nous suspendrons tout de même la séance pendant cinq minutes.

Le comité suspend ses travaux.

---

Le comité reprend ses travaux.

**La présidente :** Mesdames et messieurs, poursuivons notre examen du projet de loi C-280. Pardonnez-moi, monsieur Bauer, mais nous avons choisi de privilégier la prudence afin de respecter toutes les règles. La séance du Sénat a été levée, alors nous poursuivrons nos travaux.

**Le sénateur Di Nino :** Je suis conscient du temps, alors je vais céder la parole à un autre membre du comité. Merci de m'avoir accordé autant de temps.

**Le sénateur Munson :** Vous avez dit que la Cour fédérale est le mécanisme tout désigné et que, par conséquent, nous n'avons pas besoin de la Section d'appel des réfugiés. Votre argument m'intrigue. S'agit-il d'un processus simple? De plus, après qu'une personne a épuisé tous ses recours concernant sa demande d'asile, elle doit souffrir de beaucoup d'anxiété, entre autres. Est-il simple de faire examiner une décision par la Cour fédérale? Pouvez-vous nous donner un exemple d'un cas récent, qu'il ait défrayé la chronique ou non, qui a été accueilli par la Cour fédérale?

**M. Bauer :** Il y a parfois des cas de politique générale, comme celui qui remettait en question l'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis. Ces cas font les manchettes, contrairement aux cas individuels, sauf ceux auxquels s'intéresse la CBC. En fait, si le cas est intéressant, la CBC y consacrera un documentaire d'une demi-heure dans le cadre d'une émission comme *The Current*. La Cour fédérale entend beaucoup de cas. En fait, il y a toujours au moins une trentaine de cas affichés sur le site web de la cour, dont environ 18 concernent des demandeurs d'asile. Ils touchent une vaste gamme de questions de droit.

Je me souviens d'un cas très récent où il n'y avait qu'une demi-page. La Cour fédérale a dit que le raisonnement du membre n'était absolument pas logique et qu'il n'avait pas compris les faits; par conséquent, le cas a été rejeté. La cour ne mâche pas ses mots lorsqu'un cas n'est pas bien étayé.

Vous vous rappellerez peut-être le cas de M. Matas, qui a déjà comparu devant vous. Il représente, à Vancouver, un homme d'affaires chinois recherché par le gouvernement de la Chine pour détournement de quatre milliards de dollars. J'avais trouvé cela intéressant que M. Matas dise qu'il n'y avait plus d'attente et qu'il n'y avait plus d'accès. Le cas traîne depuis sept ans. Dans les derniers motifs qu'ils ont écrits, les membres de la CISR ont énuméré une vingtaine d'audiences qu'ils ont tenues à l'égard de



thoroughly. This is not a cowboy outfit. It simply has a couple of cowboys here and there in it.

**Senator Munson:** You were here last night and heard those impassioned pleas from the Unitarian Church. The last segment was quite moving. Many people feel we need to have this RAD put into place through this bill. We heard the Canadian Council for Refugees and the Canadian Bar Association, Amnesty International and all these folks. In your preamble, you talked about some of this being ill-advised, despite excellent intentions and so on. What do you say to these organizations that, in their heart, feel this is an important piece of legislation?

**Mr. Bauer:** I cannot say much to them. They have their meetings regularly. The Canadian Council for Refugees claims to have 180 member organizations. I have asked for a list and never got it, but I do know that when they list the people who are supporting the petitions on their website, many of them are very small organizations, most of them publicly supported. Most of them are refugee or immigration settlement groups. It is very focused. When they have meetings every six months, they do not invite people like me to have a constructive discussion. They only talk to each other.

I have not had a chance to talk to Janet Dench. I met her once when our paths crossed in a meeting, but I read everything she says. This is the organization that at the Durban Conference on Discrimination submitted a big brief — I even have it here, I keep it as a souvenir — accusing Canada of having systemic racism and discrimination and our immigration system of being systemically racist. That is the Canadian Council for Refugees. I think it is a scandal that any Canadian organization would make remarks like that in an international forum which, as we all know, was designed to clobber Israel, primarily, and where real human rights and real discrimination among the Libyans and the Iraqis and all the rest of them was never touched.

You can see why I have a certain question about the briefs. I look at the thick pile of letters, briefs and summaries, most of which I could pick holes through. If you had another hour, I could pick it apart piece by piece. This is a lobby.

As to the refugee lawyers association, there were 700 of them when I was on the board. I asked Max Berger yesterday, who is an old adversary and we got along well, how many are there now. He said, "Too many." Just at the time that the Toronto real estate market collapsed, people who used to settle mortgages went into this business, and they did not do a very good job.

ce cas et ont cité un document de 200 pages expliquant les motifs de leur décision. On peut donc dire que la CISR fait son travail minutieusement. Il ne s'agit pas d'un organisme d'amateurs. Il y a simplement deux ou trois amateurs qui en font partie.

**Le sénateur Munson :** Vous avez entendu hier soir les propos passionnés des représentants de la Unitarian Church. Leur dernier point était très touchant. Beaucoup de personnes estiment qu'il faut créer une SAR et donc adopter le projet de loi. C'est ce que nous ont dit les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés, de l'Association du Barreau canadien et d'Amnistie Internationale, entre autres. Dans votre préambule, vous avez dit que le projet de loi était malencontreux, malgré ses excellentes intentions. Que diriez-vous aux organismes qui croient fermement en l'importance du projet de loi?

**M. Bauer :** Je n'ai pas grand-chose à leur dire. Ils ont des réunions régulièrement. Le Conseil canadien pour les réfugiés prétend avoir 180 organisations membres. Je lui ai demandé, en vain, d'en avoir la liste, mais je sais qu'il affiche sur son site web les gens qui appuient ses pétitions. La plupart d'entre eux représentent de très petits organismes bénéficiant pour la plupart d'un soutien public et s'occupant de réfugiés ou de l'établissement de l'immigration. Le conseil est très ciblé. Il tient des réunions aux six mois, et il n'y invite pas des gens comme moi en vue d'avoir des discussions constructives. Les membres du conseil ne se parlent qu'entre eux.

Je n'ai jamais eu l'occasion de parler à Janet Dench. Je l'ai déjà rencontrée, par contre, lors d'une réunion, et je lis tous les propos qu'on lui attribue. C'est le conseil qui a présenté un mémoire important à la conférence sur la discrimination à Durban — j'en ai même une copie avec moi que je garde en souvenir. Dans le mémoire, le conseil accusait le Canada d'être un pays où le racisme et la discrimination étaient systémiques et dont le système d'immigration était systématiquement raciste. Voilà le conseil canadien pour les réfugiés. Je crois que c'est un scandale qu'un organisme canadien fasse des remarques de ce genre dans une tribune internationale qui, nous le savons tous, a été conçue principalement pour dénigrer Israël, sans compter que les vraies questions de droits de la personne et de discrimination visant les populations libyenne et iraquienne et toutes les autres n'ont jamais été abordées.

Vous pouvez comprendre pourquoi je méprise un peu les mémoires. Je vois les grosses piles de lettres, de mémoires et de sommaires, et si vous aviez une autre heure à me donner, je pourrais démonter un par un tous les arguments qu'ils contiennent. C'est du lobbying.

Pour ce qui est de l'association d'avocats pour réfugiés, elle comptait 700 membres à l'époque où je siégeais à son conseil d'administration. Hier, j'ai demandé à Max Berger, un ex-adversaire avec qui je m'entends bien, combien ils étaient maintenant. Il m'a répondu : « Trop. » Au moment où le marché immobilier de Toronto s'est effondré, les gens qui réglaient des hypothèques se sont lancés dans le domaine des réfugiés, et ils n'ont pas connu des résultats heureux.

**Senator Lovelace Nicholas:** Let us assume the review process was a success. Does the claimant then have dual citizenship?

**Mr. Bauer:** No. When the Federal Court decides a case, it sends it back for a hearing with a different panel, and usually the hearing has to take account of all the points that the court made. If the claim is then accepted, then there is a whole process that takes time and paperwork, but he or she is in the clear at that point. They become landed and then eventually get citizenship, yes.

**Senator Lovelace Nicholas:** Once all this happens, the person cannot go back to his country of origin?

**Mr. Bauer:** Yes, they do. Tamils who come here from Sri Lanka go back to Sri Lanka all the time. They complain that the Tiger organization in Canada sends information to the checkpoints that the Tamil Tigers run in Sri Lanka. If they have not contributed money to the Tamil Tigers, they cannot get through those check points. My question is, why people who came here, being persecuted by the Tamil Tigers, are going back to visit Jaffna?

These are the anomalies in the system that most Canadians do not hear about, but it is very important. If the system falls into disrepute, then the sympathy of the Canadian public for refugees, which is immense, will gradually erode. It flares up from time to time when there are dramatic incidents, like ships turning up off the coast of British Columbia and so on, but then it goes away because most people do not have the time and the money that the lawyers' associations and various pressure groups have, and most politicians do not want to stir these waters any more than they have to because they depend on many of these groups for votes.

You do get a terribly confused situation but yes, once they are through, they become Canadian citizens.

**Senator Jaffer:** Mr. Bauer, I understand that you are of the opinion that having one member, especially if there are no examiners, is not a good idea?

**Mr. Bauer:** Absolutely, because in the old system, if the decision was positive, one member was positive, that was the final decision, unless of course the person had false documents and not a persuasive answer.

**Senator Jaffer:** I understand from what you are saying that one-member panels are a bad idea because mistakes happen?

**Mr. Bauer:** No, I am saying that with so many weak members, they need to be bolstered by a strong one. I think Mr. Showler told you that earlier. The idea was that they would mentor them.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** À supposer que le processus d'examen lui soit favorable, le demandeur obtient-il alors la double citoyenneté?

**M. Bauer :** Non. Lorsque la Cour fédérale prend une décision sur un cas, elle la renvoie à l'audience d'un autre tribunal qui, habituellement, doit tenir compte de tous les arguments avancés par la cour. Si, à cette étape, la demande est acceptée, se met alors en place un processus exhaustif qui demande du temps et de nombreux documents, mais le demandeur a alors franchi toutes les étapes. Il devient immigrant reçu et, plus tard, pourra effectivement obtenir la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Une fois ces étapes franchies, le demandeur ne peut plus retourner dans son pays d'origine?

**M. Bauer :** Oui, il le peut. Il y a tout le temps des tamouls originaires du Sri Lanka qui retournent dans leur pays. Il se plaignent de ce que l'organisation des Tigres au Canada envoie des renseignements aux postes de contrôle tenus par les Tigres tamouls au Sri Lanka. S'ils n'ont pas versé d'argent aux Tigres tamouls, ils ne peuvent pas franchir ces postes de contrôle. Alors, pourquoi des personnes qui sont venues ici parce qu'elles étaient persécutées par les Tigres tamouls retournent-elles en visite à Jaffna?

Il s'agit là d'anomalies du système dont la plupart des Canadiens n'entendent pas parler, mais c'est très important. Si le système est discrédité, la sympathie du public canadien pour les réfugiés, qui est très grande, se détériorera peu à peu. La question refait surface de temps en temps, lorsque des incidents dramatiques se produisent, comme des bateaux qui arrivent sur les côtes de la Colombie-Britannique, entre autres, puis on cesse d'en parler parce que la plupart des gens n'ont ni le temps ni l'argent dont disposent les associations d'avocats et les divers groupes de pression, et que la plupart des politiciens ne veulent pas fouiller ces dossiers plus qu'il n'est nécessaire pour ne pas risquer de perdre les votes de bon nombre de ces groupes dont leur élection pourrait dépendre.

Cela se traduit effectivement par une situation très confuse mais oui, une fois qu'ils sont acceptés, les demandeurs deviennent des citoyens canadiens.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Bauer, si je comprends bien, vous pensez que les commissions d'un seul membre, particulièrement s'il n'y a pas d'observateurs, ne sont pas la bonne solution?

**M. Bauer :** Absolument, parce que dans l'ancien système, si la décision était positive, cela signifiait qu'un des membres de la commission avait été favorable à l'acceptation, et c'était la décision finale, sauf, bien sûr, si la personne avait de faux documents et que sa réponse n'était pas convaincante.

**Le sénateur Jaffer :** Ce que vous dites, si je comprends bien, c'est que les tribunaux d'un seul membre ne sont pas une bonne solution parce qu'il y a un risque d'erreur?

**M. Bauer :** Non, ce que je dis, c'est que, compte tenu des points faibles de bon nombre de commissaires, il est nécessaire d'avoir une instance forte pour les épauler. Je pense que M. Showler vous a dit cela plus tôt. L'idée était de les encadrer.



No, he told the House committee this when the act was being passed. It needs two members in order to provide the sort of shared information, shared judgment and compromise. That protects a claimant far more than anything else and that has to be put back in the bill.

**Senator Jaffer:** Now there are not two members? There is one member?

**Mr. Bauer:** One member, and even worse, in many cases the refugee protection officer who is the source of background and the source for questioning is left out of the hearing room altogether. The number in Toronto has been reduced by approximately half.

**Senator Jaffer:** So you would agree we need some kind of a review process?

**Mr. Bauer:** No, I do not agree with that at all. The review board does not solve this problem. The problem will be just as bad if these two points are not corrected in the legislation. If I had any plea for the committee, it would be to suggest to the other place that the act should be amended but in a different way. The two-member panel should be reinstated and that it should be required that refugee protection officers be present throughout hearings. I think that would do far more to ensure that no mistakes or injustices are committed than this system, which is just a straw horse. I was going to say straw man, but that is sexist.

**The Chair:** Mr. Bauer, I am sorry that we had to interrupt your testimony. You have been at these hearings before, so you know that the committee works with the chamber and sometimes it is not finely tuned. We do the best we can. Thank you for coming and sharing your perspectives and experiences prior to being on the board and subsequently in your analysis.

As our final witness in our review of Bill C-280 we have the Honourable Diane Finley, the Minister of Citizenship and Immigration Canada.

Madam Minister, I apologize that we are running late, but with the chamber sitting, we had to suspend. Thank you for that consideration. We hope we can still have the full hour. I understand you have Ms. Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, and Ms. Micheline Aucoin, Director General of Refugees, and there is an opening statement. We await your words and then will turn to questions.

**Hon. Diane Finley, Minister of Citizenship and Immigration Canada:** Thank you Madam Chair and honourable senators for this invitation to speak with you today.

Non, il a dit cela devant le comité de la Chambre des communes lorsque la loi était à l'étude. Il faut deux membres pour avoir le degré nécessaire de partage de l'information, de jugement commun et de compromis. Cette condition protège un demandeur plus que toute autre chose et devrait être réintroduite dans le projet de loi.

**Le sénateur Jaffer :** Actuellement, il n'y a pas deux commissaires? Il n'y en a qu'un seul?

**M. Bauer :** Un seul commissaire et, pire encore, dans bien des cas, l'agent de protection des réfugiés qui a posé le contexte et les bases de l'interrogatoire n'a tout simplement pas accès à la salle d'audience. Le nombre de commissaires à Toronto a été réduit pratiquement de moitié.

**Le sénateur Jaffer :** Donc, diriez-vous que nous avons besoin d'une forme quelconque de processus d'examen?

**M. Bauer :** Non, pas du tout. Le conseil d'examen ne résout pas ce problème. Le problème persistera tant que ces deux aspects de la loi ne seront pas corrigés. Si j'avais quoi que ce soit à demander au comité, ce serait qu'il dise à l'autre endroit que la loi devrait être modifiée, mais d'une autre manière. Les tribunaux de deux commissaires devraient être rétablis et il devrait être exigé que les agents de protection des réfugiés soient présents à l'audience. Je pense que ces modifications contribueraient beaucoup plus à l'élimination des erreurs ou des injustices que le système actuel, qui n'est qu'un mannequin de paille. J'aurais dire homme de paille mais c'est sexiste.

**La présidente :** Monsieur Bauer, je suis désolée d'avoir dû interrompre votre exposé. Pour avoir déjà assisté à des audiences de ce type, vous savez que le comité travaille lorsque la Chambre siège et que les travaux ne sont pas toujours parfaitement synchronisés. Nous faisons de notre mieux. Merci d'être venu et de nous avoir transmis, dans votre analyse, vos points de vue et vos expériences, avant d'avoir fait partie de la commission et par la suite.

Notre dernier témoin pour l'examen du projet de loi C-280 est l'honorable Diane Finley, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada.

Madame la ministre, je vous présente mes excuses pour ce retard. Étant donné que la Chambre siège, nous avons dû suspendre la séance. Merci de votre compréhension. Nous espérons que nous pourrions toujours disposer d'une heure. Je pense que vous êtes accompagnée de Mme Andrea Lyon, sous-ministre adjointe du Secteur des politiques stratégiques et des programmes, et de Mme Micheline Aucoin, directrice générale, Réfugiés, à Citoyenneté et Immigration Canada, et que vous souhaitez faire une déclaration préliminaire. Nous vous écouterons donc avant de passer aux questions.

**L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration :** Merci, Madame la présidente, honorables sénateurs et sénatrices, de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui.

*[Translation]*

You have already met Andrea and Micheline, who are going to help me today. I will make a few comments, then we will be happy to answer your questions.

*[English]*

Canada is recognized as having one of the most fair and generous refugee resettlement programs in the world. In fact, our refugee system is internationally recognized and often held up as an example for other nations. While it is fair and generous, unfortunately that gives it an opportunity to be abused. Canadians get upset, and I believe rightfully so, when they see unscrupulous individuals abusing our generosity at the expense of real refugees who need and deserve our help and protection. Canadians rightfully expect our refugee system to help and protect legitimate refugees.

Unfortunately, experience has taught us that many refugee claimants are not legitimate refugees. The fact is that valuable resources are increasingly being diverted from those who need our help to those who ultimately are found not to be genuine refugees. Sadly, this situation appears to be getting worse.

Over the past few years, the number of refugee claimants in Canada has increased at a rate much higher than in most other countries and a majority of claimants are found not to be in need of protection. In 2006, refugee claims increased by 16 per cent, and last year they increased another 24 per cent to over 28,000. This year we are now expecting more than 40,000 claims. In the first few months of this year, applications were up over 50 per cent over the previous year.

*[Translation]*

To be honest, Canada's refugee system is about to collapse under its own weight.

*[English]*

Mexico has become our top source country for refugee claimants, filing over 7,000 claims in 2007, an increase of 246 per cent since 2002 and roughly one of every four we received last year; and yet the IRB is determining that 90 per cent of those claims are not justified.

*[Translation]*

These claims are clogging a system designed to help people who truly need it, which is wasting taxpayers' dollars.

Implementation of the Refugee Appeal Division, or RAD, as part of the current system would just exacerbate the situation.

*[Français]*

Vous avez déjà rencontré Andrea et Micheline, qui vont m'aider aujourd'hui. Je formulerai quelques observations et après quoi, nous serons heureuses de répondre à vos questions.

*[Traduction]*

Le Canada est reconnu comme ayant l'un des programmes d'aide au rétablissement des réfugiés les plus justes et les plus généreux du monde. En réalité, le système canadien de protection des réfugiés est un exemple à l'échelle internationale pour les autres pays. Mais bien que notre système de protection des réfugiés soit juste et généreux, il peut également être très vulnérable aux abus. Les Canadiens, avec raison, ne tolèrent pas que des personnes sans scrupule abusent de notre générosité aux dépens des réfugiés authentiques qui ont besoin de notre aide et de notre protection. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que notre système de protection des réfugiés vienne en aide aux réfugiés légitimes et les protège.

Malheureusement, nous avons appris, par notre expérience, que bon nombre de demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés légitimes. Cela signifie que d'importantes ressources doivent souvent être affectées pour s'occuper des cas qui, au bout du compte, sont jugés ne pas être de véritables réfugiés; des ressources qui devraient normalement s'occuper des cas qui ont vraiment besoin de notre protection. Et la situation semble malheureusement se détériorer.

Au cours des dernières années, le nombre de demandes d'asile présentées au Canada a augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays et, dans la majorité des cas, les demandeurs d'asile n'ont pas un réel besoin de protection. En 2006, le nombre de demandes d'asile présentées a augmenté de 16 p. 100, tandis qu'il a encore augmenté de 24 p. 100 — soit de plus de 28 000 — l'année dernière. Cette année, nous nous attendons à recevoir plus de 40 000 demandes d'asile. Au cours des premiers mois de cette année, le nombre des demandes était de plus de 50 p. 100 supérieur à celui de l'an dernier.

*[Français]*

Honnêtement, le système canadien d'octroi de l'asile risque de s'écrouler sous son propre poids.

*[Traduction]*

Le Mexique est devenu notre principal pays source de demandeurs d'asile, avec plus de 7 000 demandes présentées en 2007 — soit une augmentation de 246 p. 100 depuis 2002, et près du quart des demandes que nous avons reçues l'année dernière. Par ailleurs, dans 90 p. 100 des cas, la CISR conclut que la demande n'est pas justifiée.

*[Français]*

Ces demandes encombrant un système qui vise à aider les personnes qui en ont vraiment besoin et les fonds des contribuables sont ainsi gaspillés.

La mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés, SAR, dans le cadre de l'actuel système ne ferait qu'empirer la situation.



*[English]*

Canadians want our refugee system to make way for those who truly need our help, because for every false claim being made there is a legitimate refugee desperately waiting longer for our help and protection. In practical terms, if implemented, the Refugee Appeal Division, would serve as a de facto appeal mechanism for every single failed refugee claimant, regardless of whether or not they are indeed legitimate. The result would be that those who truly need our protection will have to wait even longer before being granted asylum in our country.

*[Translation]*

Madam Chair, once the IRB has rendered a decision on a claim for refugee protection, the claimant has access to three recourse mechanisms under the current system: judicial review, pre-removal risk assessment and an application under humanitarian and compassionate considerations.

Most failed claimants already stay in Canada for years before leaving or being removed.

The RAD would add another step and five more months to an already lengthy, complex process.

*[English]*

Bill C-280 would not address the pressure related to rising refugee claims, and it would not address the current lengthy and complex system related to the various recourses available to failed claimants. It would duplicate existing processes without providing additional safeguards for claimants.

In fact, under the proposed legislation, the RAD would provide only a paper review of decisions made at the Refugee Protection Division of the IRB. As a paper review, it would not provide the opportunity for a new in-person hearing and that means no oral appeal. This review would be based on the same information and same evidence on record that was used by the IRB in assessing individual refugee cases.

*[Translation]*

Implementing the RAD would only duplicate existing processes under the more complete review conducted by the Federal Court.

The RAD would not enable failed refugee claimants to present new evidence or circumstances that might have changed since the announcement of the original decision regarding their claims.

*[English]*

The current Pre-Removal Risk Assessment, or PRRA, does that. The PRRA process provides claimants with a final opportunity before removal to present new evidence and to

*[Traduction]*

Les Canadiens veulent que notre système de protection des réfugiés accorde la priorité aux personnes qui ont réellement besoin de notre aide, parce que chaque fois qu'une demande d'asile injustifiée est présentée, il y a probablement un réfugié légitime qui doit attendre désespérément plus longtemps avant de recevoir l'aide et la protection dont il a besoin. Concrètement, si elle est mise en oeuvre, la Section d'appel des réfugiés, servira de mécanisme d'appel de fait pour chacun des demandeurs d'asile déboutés, peu importe qu'il s'agisse d'un réfugié légitime ou non. Cela se traduira par un délai d'attente encore plus long pour ceux et celles qui ont vraiment besoin de notre protection.

*[Français]*

Madame la présidente, une fois que la CISR a rendu sa décision au sujet d'une demande d'asile, l'intéressé a accès à trois mécanismes de recours en vertu de l'actuel système : le contrôle judiciaire, l'examen des risques avant renvoi et la présentation d'une demande pour des circonstances d'ordre humanitaire.

Ainsi, la plupart des demandeurs d'asile déboutés séjournent déjà au Canada pendant des années avant de partir ou d'en être renvoyés.

La SAR ajouterait une autre étape ainsi que cinq autres mois à un processus déjà long et complexe.

*[Traduction]*

Le projet de loi C-280 ne permettrait pas d'atténuer la pression découlant de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, ni de corriger le système lourd et complexe en lien avec les divers recours à la disposition des demandeurs d'asile déboutés. La SAR ne ferait que répéter l'actuel processus sans offrir de garantie supplémentaire aux demandeurs d'asile.

En fait, en vertu de la législation proposée, la SAR ne permettrait que de procéder à un examen sur papier des décisions rendues par la Section de la protection des réfugiés de la CISR. Et comme il ne s'agirait que d'un examen du dossier, il ne serait pas possible de tenir une nouvelle audience en personne. Cela signifie qu'il n'y aurait aucun appel en personne. Cet examen se fonderait sur la même information et sur les mêmes éléments de preuve qui sont utilisés par la CISR lors de l'évaluation de chaque demande d'asile.

*[Français]*

La mise en œuvre de la SAR ne ferait que répéter des processus déjà exécutés dans le cadre du contrôle plus exhaustif effectué par la Cour fédérale.

La SAR ne permettrait pas aux demandeurs d'asile déboutés de présenter de nouveaux éléments de preuve ou des circonstances qui pourraient avoir changé depuis l'annonce de la décision initiale au sujet de leur demande.

*[Traduction]*

Le processus d'Examen des risques avant renvoi, ou ERAR, offre cette possibilité. Le processus d'ERAR donne aux demandeurs, une dernière fois avant leur renvoi, la chance de

have it assessed. The PRRA also provides the opportunity for an in-person hearing. RAD would not do this because it is a paper review and that does not allow new evidence.

[Translation]

One of the advantages of the Canadian system is that we have invested in a very competent first-level decision-making process that is recognized internationally. In Canada, refugee claimants can turn to an independent quasi-judicial tribunal with expertise on refugee claims.

[English]

Rather than having a weak first decision that would need to be overturned frequently on appeal, we have a first-level refugee determination which, as I mentioned earlier, is considered by many as being one of the best in the world.

It is important to note that implementing the RAD would involve tens of millions of dollars for start-up and annual costs to the federal, provincial and territorial governments.

[Translation]

Additional resources should be allocated by the federal government and our provincial and territorial partners, since asylum seekers would continue to benefit from various services, including sickness benefits and social assistance.

[English]

Canadians would be right to question whether yet another layer of process and another layer of cost would make the system any better. In this case, I believe it would not. We need to ensure that we do not sacrifice the present level of protection in order to add a questionable appeal.

[Translation]

When the IRB grants a refugee claim, it takes two years from the time the refugee claim is submitted to obtain the status of permanent resident. However, according to the IRB, a little less than half the refugee claimants — barely 43 per cent — truly need protection from Canada.

[English]

For the 57 per cent that the IRB turns down, it takes a long time — a minimum of two to three years — before they can be removed from Canada. This is because most failed refugee claimants go through at least four decisions before removal can

présenter de nouveaux éléments de preuve qui seront pris en compte. L'ERAR permet également la tenue d'une audience en personne, ce que la SAR n'offrirait pas parce qu'il s'agit d'un examen du dossier lors duquel seuls les éléments présentés initialement seraient pris en compte.

[Français]

Un des avantages du système canadien est que nous avons investi dans un processus décisionnel de premier niveau très compétent et reconnu à l'échelle internationale. Au Canada, les demandeurs d'asile peuvent se présenter devant un tribunal quasi judiciaire indépendant comptant sur une expertise en matière d'octroi d'asile.

[Traduction]

Au lieu de disposer d'un processus décisionnel de premier niveau peu efficace qui se traduirait par de fréquentes annulations en appel, nous disposons d'un processus d'octroi de l'asile de premier niveau qui, comme je l'ai déjà mentionné, est considéré par plusieurs comme l'un des meilleurs du monde.

La mise en oeuvre de la SAR nécessiterait l'injection de dizaines de millions de dollars en frais de mise en oeuvre et en coûts annuels, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient absorber.

[Français]

Des ressources supplémentaires devraient être affectées par le gouvernement fédéral et nos partenaires provinciaux et territoriaux puisque les demandeurs d'asile continueraient de bénéficier de différents services, dont les prestations de maladie et l'aide sociale.

[Traduction]

Les Canadiens et les Canadiennes seraient en droit de se demander si l'ajout d'une étape supplémentaire au processus et les dépenses additionnelles permettraient d'améliorer le système. Dans le cas qui nous intéresse, la réponse est non. Nous devons nous assurer que nous ne sacrifions pas le niveau de protection pour ajouter un processus d'appel discutable.

[Français]

Lorsque la CISR accueille une demande d'asile, deux années s'écoulent entre la présentation de la demande d'asile et l'octroi du statut de résident permanent. Mais selon la CISR, un peu moins de la moitié des demandeurs d'asile — soit à peine 43 p. 100 — ont réellement besoin de la protection du Canada.

[Traduction]

Et dans le cas des 57 p. 100 de demandeurs que la CISR déboute, une longue période de temps s'écoule — de deux à trois ans minimum — avant que l'on puisse procéder à leur renvoi du Canada. Ce délai est attribuable au fait que, pour la plupart des



take place. Adding a fifth recourse will only serve to delay justice for legitimate and illegitimate refugee claimants.

[Translation]

As the Auditor General has recently indicated, the longer failed refugee claimants stay in Canada, the more likely they will stay here permanently. The current system already has various recourse mechanisms, including appeals before the Federal Court.

[English]

Madam Chair, I wish to assure you and members of this committee that the current refugee system is already in full compliance with international and domestic refugee law. At this time, the implementation of the Refugee Appeal Division will not improve the refugee determination system. In fact, I submit that it will make it worse.

Simply put, the proposed legislation, if adopted, will weaken if not cripple our current system. These problems will be significantly compounded if there are no clear transitional provisions. The lack of a clear transition rule in Bill C-280, specifying who has a right of appeal and which cases in process would benefit, could create a situation where tens of thousands of failed refugee claimants could file an appeal to the RAD, creating a huge inventory on day 1 of RAD operations.

The reality is that approximately 40,000 claimants have been rejected since the Immigration and Refugee Protection Act, IRPA, was implemented in 2002, and this number increases every month. This figure does not include claimants rejected before 2002 who have not been removed and have not been granted permanent residence. These claimants may also seek to appeal to the RAD if there is no clear transition rule.

Before I close, I would like to quote a former Liberal Minister of Citizenship and Immigration who, like I, had to address the issue of RAD implementation. As Mr. Joe Volpe said:

... the appeals processes are there for everybody and ... they work quite well. We are not interested in adding another layer of appeals ...

He said that in March 2005. He also said:

It still takes too long for decisions to be made and too long for decisions, once they are made, to have an effect. Simply by adding another layer of review or appeal to what we already have will do little to address the shortcoming, in fact, it may make it worse. My decision is therefore not to implement the RAD.

He made that statement in November 2005.

demandeurs d'asile déboutés, au moins quatre décisions doivent être rendues avant que le renvoi ne puisse être exécuté. Ajouter un cinquième recours n'entraînera que des délais juridiques supplémentaires pour les demandeurs d'asile légitimes et illégitimes.

[Français]

Comme la vérificatrice générale l'a récemment indiqué, plus les demandeurs d'asile déboutés séjournent longtemps au Canada, plus il est probable qu'ils restent ici de façon permanente. L'actuel système prévoit d'ores et déjà divers recours, y compris un appel devant la Cour fédérale.

[Traduction]

Madame la présidente, je tiens à vous assurer, ainsi qu'aux membres de ce comité, que l'actuel système de protection des réfugiés est d'ores et déjà entièrement conforme aux lois canadiennes et internationales. Pour le moment, la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés n'améliorera pas le système de protection des réfugiés. En fait, je suis d'avis qu'elle lui nuira grandement.

En clair, s'il est adopté, ce projet de loi affaiblira l'actuel système, qui pourrait même courir à sa perte. Ces problèmes s'aggravaient considérablement sans dispositions transitoires claires. Le manque de règles de transition claires précisant qui a le droit d'interjeter appel et quels cas en cours de traitement pourraient en bénéficier créerait une situation où des dizaines de milliers de demandeurs déboutés pourraient interjeter appel devant la SAR, entraînant ainsi un important arriéré dès la première journée d'existence de la SAR.

La réalité est qu'environ 40 000 demandeurs d'asile ont vu leur demande rejetée depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) en 2002. Et ce nombre augmente chaque mois. Ces données n'incluent pas les demandeurs dont la demande a été rejetée avant 2002, qui n'ont pas été renvoyés et à qui le statut de résident permanent n'a pas été accordé. Ces demandeurs pourraient également interjeter appel devant la SAR si aucune règle de transition claire n'est prévue.

Avant de conclure, j'aimerais citer un ancien ministre libéral de la Citoyenneté et de l'Immigration qui, tout comme moi, a dû se pencher sur la mise en œuvre de la SAR. M. Joe Volpe a déclaré :

[...] les mécanismes d'appel existent pour tout le monde et ils fonctionnent très bien. Nous ne voulons pas ajouter un autre palier d'appel [...]

Il a dit cela en mars 2005. Il a également affirmé :

Encore trop de temps s'écoule avant qu'une décision ne soit prise et avant que les décisions prises aient des répercussions. Le fait d'ajouter un autre mécanisme de révision ou d'appel à ce que nous offrons déjà ne nous permettra pas vraiment de régler ce problème. En fait, le résultat pourrait être pire. J'ai donc décidé de ne pas mettre la SAR sur pied.

Il a fait cette déclaration en novembre 2005

Madam Chair, I urge all senators to heed the words and actions of the former minister and consider their support of the implementation of the Refugee Appeal Division at this time.

We now would be happy to take questions.

**Senator Goldstein:** Thank you, Madam Minister, for taking very valuable time of yours and giving it to us. We all know how busy you are and appreciate the fact that you took the time to come here to give us a rather lucid exposé of your position on this matter.

There are three questions and one observation that arise from what you said. The first is that you said we need to ensure that we do not sacrifice the current level of protection in order to add a questionable appeal. I do not understand, and perhaps you can explain to me, how the addition of this appeal mechanism would sacrifice the current level of protection?

**Ms. Finley:** It goes back to what our goal is in terms of helping refugees. I believe that Canadians want to protect and help legitimate refugees, and there are millions of them around the world at this point in time. Sadly, some of them have been waiting in camps for almost 20 years.

The longer we spend, and the more time and resources we spend, on processing non-legitimate refugees — many of whom are often economic migrants, for example, or who have been directed to apply through the refugee route as a sure backdoor way into Canada — the less we can devote those resources to legitimate refugees around the world who are in the camps and need our help and whom we want to help. We would be sacrificing our ability to help those legitimate, long-suffering refugees for the sake of the majority currently in the system who are not actually determined to be refugees.

**Senator Goldstein:** That presupposes that your resources are limited. If you had sufficient resources, hypothetically, to deal with the addition of an appeal tribunal, surely that would not in any way adversely affect the current level of protection that you have and that we have in Canada available for legitimate claimants.

**Ms. Finley:** One has to wonder what would be sufficient resources. There is an ideal world where we would all have sufficient resources.

I am limited by a 24-hour day. There are days when I would like many more hours. The same is true financially. We all — individuals, governments and the nation — have limits on both our financial and human resources.

One of the challenges is finding people capable of doing the job. If the RAD goes through, it will require a specialized person who can deal not only with decisions based on fact but also with the judicial side of it. There are not that many people in the country who would want to do this job at the rate government

Madame la présidente, j'incite tous les sénateurs à écouter les paroles et à tenir compte des actions de l'ancien ministre, et à reconsidérer leur appui envers la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés pour l'instant.

Nous serions maintenant heureuses de répondre à vos questions.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, madame la ministre, pour nous avoir consacré une partie de votre temps. Nous savons tous que vous êtes très occupée et nous vous en sommes d'autant plus reconnaissants d'avoir pris le temps de venir ici pour nous faire un exposé, ma foi très clair, de votre position sur cette question.

Votre exposé suscite trois questions et une observation. Tout d'abord, vous avez dit que nous devons faire en sorte de ne pas sacrifier l'actuel niveau de protection pour ajouter un palier d'appel discutable. Je ne comprends pas, et peut-être pourriez-vous m'expliquer, comment l'ajout de ce mécanisme d'appel sacrifierait le niveau actuel de protection.

**Mme Finley :** Tout revient à notre objectif en matière d'aide aux réfugiés. Je crois que les Canadiens veulent protéger et aider les réfugiés légitimes, et ils sont des millions dans le monde au moment où je vous parle. Malheureusement, certains d'entre eux attendent dans des camps depuis près de 20 ans.

Plus nous consacrons de temps et de ressources au traitement des dossiers de réfugiés illégitimes — dont beaucoup sont souvent des migrants économiques, par exemple, ou à qui on a conseillé de faire une demande d'admission par la voie du système de protection des réfugiés pour être sûr d'être admis au Canada —, moins nous pourrions consacrer de ressources aux réfugiés légitimes de partout dans le monde qui sont dans les camps, qui attendent notre aide et que nous voulons aider. Nous sacrifierions notre capacité à aider ces réfugiés légitimes, qui souffrent depuis longtemps, pour venir en aide à la majorité des cas actuellement dans le système, dont il n'est pas vraiment prouvé qu'ils sont des réfugiés.

**Le sénateur Goldstein :** Cela présuppose que vos ressources sont limitées. Dans l'hypothèse où vous auriez des ressources suffisantes pour permettre l'ajout d'un tribunal d'appel, le niveau actuel de protection qui existe au Canada pour les demandeurs d'asile légitimes ne s'en trouverait certainement pas amoindri.

**Mme Finley :** On peut se demander ce que seraient des ressources suffisantes. Dans un monde idéal, nous aurions tous les ressources suffisantes.

Je ne dispose que de 24 heures par jour. Certains jours j'aimerais pouvoir disposer de bien plus. Il en va de même pour les ressources financières. Les individus, les gouvernements et le pays ont tous des ressources financières et humaines limitées.

Il sera difficile, entre autres, de trouver des personnes capables d'effectuer ce travail. Si la SAR est mise en place, il faudra trouver des personnes possédant des compétences spécialisées, qui peuvent non seulement prendre des décisions à partir des faits, mais qui sont aussi à la hauteur sur le plan juridique. Il n'y a pas



would pay. That is a finite resource, whether or not we want to acknowledge it.

**Senator Goldstein:** You observed that the current system has multiple resources, including an appeal to the Federal Court. We agree, do we not, that this is not an appeal in the usual sense of the term but rather a process of revision or, as we say in French, cour de cassation?

**Ms. Finley:** It is the same sort of thing that the RAD would do. It is a paper review. There are different recourses of small-A appeal, and there are many opportunities within the system. That is why it takes so long for a final decision to be made.

**Senator Goldstein:** Your third statement was that the current refugee system is already in full compliance with international and domestic refugee law.

Setting aside for the moment domestic refugee law, in 2002 and again yesterday the United Nations High Commissioner for Refugees said the following:

UNHCR considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process. It allows errors to be corrected...

The commissioner went on to say:

... a measure of safeguard was provided by the fact that determinations could be made by a two-member panel, with the benefit of the doubt going to the applicant in case of a split decision. With the implementation of IRPA on June 28th, this important safeguard will be lost.

Do you disagree with that statement?

**Ms. Finley:** Prior to IRPA being brought in there were two people and afterwards there was one, because it was found that we have a very rigorous and strong front-end decision-making process. If you trace through all of the processes, I believe you will find that only approximately 2.4 per cent of the initial decisions are overturned. When we had two and could have a split decision, the decision was always made in favour of the applicant. That was found to be redundant. By moving to one person with a robust mechanism at the front end, those decisions are upheld almost 98 per cent of the time. I think that is a higher rate of consistency than most systems have.

**Senator Goldstein:** The quid pro quo at the time, as indicated in parliamentary debates, was that people were satisfied with it going from two to one precisely because there would be a RAD, and not otherwise. Why are you now telling us that the procedure of a single person has become robust?

beaucoup de gens au pays qui acceptent ce genre de travail pour le salaire offert par le gouvernement. Les ressources sont limitées, qu'on veuille ou non le reconnaître.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez mentionné que le système actuel dispose de nombreuses voies de recours, notamment la possibilité d'interjeter appel à la Cour fédérale. Vous conviendrez avec moi, n'est-ce pas, qu'il ne s'agit pas d'un appel au sens habituel, mais plutôt d'un processus de révision ou, comme on le dit en français, d'une cour de cassation?

**Mme Finlay :** La SAR jouerait à peu près le même rôle. Elle procéderait à un examen sur dossier. Il existe différentes voies de recours, les possibilités offertes par le système étant nombreuses. C'est pourquoi il faut tant de temps pour obtenir une décision finale.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez affirmé, en troisième lieu, que le système actuel de protection des réfugiés est pleinement conforme aux lois internationales et nationales sur les réfugiés.

Mettons de côté pour l'instant les lois nationales. En 2002 et de nouveau hier, le Haut Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

Le HCR considère la procédure d'appel comme un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Elle permet de corriger les erreurs.

Il a ajouté ce qui suit :

Auparavant, la décision d'octroyer ou non le statut de réfugié était prise par des tribunaux composés de deux commissaires, ce qui assurait une certaine protection. En cas de décision partagée, le doute faisait pencher la décision en faveur du demandeur. Or, cette mesure de protection disparaîtra avec la mise en œuvre de la LIPR le 28 juin.

Êtes-vous en désaccord avec cette affirmation?

**Mme Finlay :** Avant l'entrée en vigueur de la LIPR, deux commissaires étaient responsables de la détermination. Par la suite, nous sommes passés à une seule personne, car nous avons constaté que le processus décisionnel initial était très rigoureux. Si vous passez en revue tout ce qui a été fait, vous découvrirez qu'environ seulement 2,4 p. 100 des décisions initiales sont renversées. Lorsqu'il y avait deux commissaires et que la décision risquait d'être partagée, la décision favorisait toujours le demandeur. C'était redondant. Depuis qu'il y a un seul commissaire, appuyé par un mécanisme initial rigoureux, les décisions sont confirmées dans 98 p. 100 des cas. Je crois que nous faisons preuve d'une plus grande cohérence que la plupart des systèmes.

**Le sénateur Goldstein :** D'après les débats parlementaires à l'époque, les gens ont accepté de passer de deux commissaires à un seul pour la seule et unique raison que l'on établirait la SAR. Pourquoi dites-vous maintenant que la procédure fondée sur un seul commissaire est devenue très rigoureuse?

**Ms. Finley:** It has been upheld as decisions get made through the entire process and through the appeals, even once it gets to Federal Court. Over 97 per cent of the time, the initial decision is upheld. That suggests that the process which is in place and being used is sound.

**Senator Goldstein:** That is true of the Quebec Court of Appeal as well. Does that mean, therefore, that Quebec's Court of Appeal should be abolished? The majority of decisions of the superior court in Quebec and any other province are upheld by the Court of Appeal. Surely that does not mean that the Court of Appeal should be abolished.

**Ms. Finley:** No, I am not commenting on that at all. You asked me about my thoughts on one versus two, and I said that one appears to be working with about 97 per cent accuracy, which is better than most systems with which I have dealt.

**Senator Goldstein:** Your predecessor, Diane Ablonczy, who was the immigration critic when you were in opposition said, on June 1, 2005:

Mr. Speaker, I have the honour to present to the House today a stack of petitions signed by thousands of Canadians —

In fact there were 6,000 signatories, not 180 as was suggested by our previous witness.

— from right across the country.

The petitions deal with the provisions of the Immigration and Refugee Protection Act which was passed in this House in 2002.

The House will remember that this act provided that a refugee appeal division would be put into place. The House will also know that that provision of the legislation has still not been honoured by the government even though it is the law of the land.

These thousands of Canadians from across the country are petitioning the House of Commons . . .

She was seeking the putting into place, on behalf of the opposition at that time, of the RAD. In the space of less than a year, you have changed positions. Could you tell me why your position changed between 2005 and 2006 or 2007 or 2008?

**Ms. Finley:** I do not know that that was Ms. Ablonczy's personal position. If my constituents present me with a petition to be tabled in the House of Commons, it is my duty as a member of Parliament to do table it, regardless of whether I agree with the petition.

**Senator Goldstein:** You may want to read the statement.

**Senator Di Nino:** Welcome, Madam Minister. It is good to have you and your officials here.

**Mme Finlay :** Les décisions prises sont confirmées à toutes les étapes et en appel, et même dans un cas par la Cour fédérale. Dans plus de 97 p. 100 des cas, la décision initiale est confirmée, ce qui montre que le processus en place est rigoureux.

**Le sénateur Goldstein :** On pourrait dire la même chose de la Cour d'appel du Québec. Faudrait-il pour cette raison abolir celle-ci? La plupart des décisions rendues par les cours de première instance au Québec et dans les autres provinces sont confirmées par la cour d'appel. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille abolir la cour d'appel.

**Mme Finley :** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Vous m'avez demandé ce que je pensais de l'utilisation d'un commissaire au lieu de deux, et j'ai répondu que les décisions rendues par un seul commissaire semblaient être maintenues dans environ 97 p. 100 des cas, ce qui est mieux que la plupart des autres systèmes auxquels j'ai eu affaire.

**Le sénateur Goldstein :** Votre prédécesseure, Diane Ablonczy, qui était la porte-parole en matière d'immigration lorsque les conservateurs faisaient partie de l'opposition, a indiqué ce qui suit le 1<sup>er</sup> juin 2005 :

Monsieur le Président, j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui à la Chambre une pile de pétitions signées par des milliers de Canadiens...

En fait, 6 000 personnes avaient signé la pétition, et non 180 comme l'a laissé entendre le témoin précédent.

... de toutes les régions du pays.

Les pétitions concernent les dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés que la Chambre a adoptée en 2002.

Les députés se souviendront que cette loi prévoyait l'établissement de la section d'appel des réfugiés. Les députés savent aussi que le gouvernement n'a pas donné suite à cette disposition, même si le gouvernement y est tenu par la loi.

Des milliers de Canadiens à l'échelle du pays demandent à la Chambre des communes...

Mme Ablonczy cherchait à mettre en place la SAR au nom de l'opposition à l'époque. En moins d'un an, la position de votre parti a changé. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi?

**Mme Finlay :** Je ne connais pas la position personnelle de Mme Ablonczy. Cependant, si mes électeurs me remettent une pétition pour que je la présente à la Chambre des communes, il est de mon devoir, en tant que députée, de le faire, que je sois d'accord ou non avec la pétition.

**Le sénateur Goldstein :** Vous voudrez sans doute lire la déclaration.

**Le sénateur Di Nino :** Bienvenue, madame la ministre. Je suis heureux de votre présence ici aujourd'hui, et de celle de vos fonctionnaires.



You made a rather pointed comment in your remarks. I do not want to paraphrase, so I will read it from your presentation. You said:

Canadians rightfully expect our refugee system to help and protect legitimate refugees.

Could you elaborate on that in the context of Bill C-280?

**Ms. Finley:** I would be happy to. The best way to demonstrate what I am talking about is the dramatic upsurge we have seen in the last couple of years in applications for asylum, particularly coming from Mexico and Haiti. There is reportedly a real crackdown right now in the U.S. on illegal immigrants, and many of them are coming here. In fact, there have been programs organized by unscrupulous individuals falsely telling the illegal immigrants that Canada has a special program to accept them. They have been flooding across the borders, particularly into Quebec and at Windsor. The numbers are up dramatically. Mexico and Haiti combined represent one third of the total claims received so far in 2008, and that does not include their U.S.-born children, the numbers of which amounted to approximately 1,800 last year.

These people are coming here not because they fear persecution in the sense that we consider refugees being vulnerable to persecution, but because they are trying to find a way out. They know that because of our legal arrangements we cannot send them back to Mexico. They have been advised that the best way to get into Canada, to get a work permit quickly, to get social benefits and help with housing, is to apply as a refugee. They are told that if they are here for two or three years and have some more kids while here, they will get to stay.

People are taking advantage of this good system — because you can only abuse a good thing — to come here for the wrong reasons. These are not people who are at risk of torture or are being persecuted for religious beliefs or ethnicity. Many of these people are economic migrants. That is why 90 per cent of the Mexican applicants processed last year were rejected. Those people are not legitimate refugees compared to individuals who have been in camps for many years.

It is an abuse of the system, and Canadians do not want to see that. They do want to help those who need and deserve our help, such as the Karen refugees to whom we have opened our doors, the Bhutanese and the Iraqi refugees, whose numbers we have committed to doubling this year. They are truly refugees.

**Senator Di Nino:** They plug up the system.

Au cours de votre déclaration, vous avez fait un commentaire plutôt significatif. Pour ne pas faire de paraphrase, je vais lire votre déclaration. Vous avez dit ce qui suit :

Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que notre système de protection des réfugiés vienne en aide aux réfugiés légitimes et les protège.

Pourriez-vous donner des précisions à ce sujet dans le contexte du projet de loi C-280?

**Mme Finlay :** Avec plaisir. L'augmentation considérable du nombre de demandes d'asile au cours des deux dernières années, en particulier celles présentées par des personnes d'origine mexicaine et haïtienne, est sans doute le meilleur exemple que je puisse vous donner. Les États-Unis sont devenus, semble-t-il, très stricts envers les immigrants clandestins, et un grand nombre d'entre eux cherchent maintenant à entrer au Canada. En fait, certains individus sans scrupule trompent les immigrants clandestins en leur disant que le Canada a mis sur pied un programme spécial pour les accueillir. Ces immigrants se ruent vers les frontières, plus particulièrement au Québec et à Windsor. Leur nombre a augmenté considérablement. En fait, le tiers des demandes reçues à ce jour en 2008 proviennent d'immigrants mexicains et haïtiens, ce qui ne comprend pas leurs enfants nés aux États-Unis, dont le nombre s'élevait à environ 1 800 l'an dernier.

Ces personnes ne viennent pas au Canada parce qu'elles craignent d'être persécutées au sens propre du terme « réfugié », mais bien parce qu'elles cherchent une voie de secours. Elles savent que nos lois ne nous permettent pas de les renvoyer au Mexique. On leur a dit que présenter une demande à titre de réfugié constitue la meilleure façon d'entrer au Canada, d'obtenir rapidement un permis de travail, de bénéficier d'une aide sociale et d'une aide au logement. On leur a dit qu'ils pourront demeurer au Canada s'ils y restent deux ou trois ans et y ont d'autres enfants.

Ces personnes abusent d'un système qui est bien fait — on peut seulement abuser des bonnes choses — pour venir au Canada pour les mauvaises raisons. Elles ne risquent pas d'être torturées ou persécutées en raison de leurs croyances religieuses ou de leur ethnie. Dans bien des cas, il s'agit de migrants économiques. C'est pourquoi 90 p. 100 des demandes présentées par des ressortissants mexicains ont été rejetées l'an dernier. Ces personnes ne sont pas des réfugiés légitimes comparativement aux personnes qui ont habité dans des camps pendant des années.

Certains profitent du système, et les Canadiens n'aiment pas ça. Les Canadiens sont prêts à venir en aide à ceux qui en ont besoin et qui le méritent, comme les réfugiés karens à qui nous avons ouvert nos portes, ou encore les réfugiés bhoutanais ou irakiens, dont le gouvernement entend doubler le nombre cette année. Ce sont là de véritables réfugiés.

**Le sénateur Di Nino :** Les demandeurs illégitimes bloquent le système.

One of the other comments heard several times through testimony given by witnesses dealt with the eventuality of Bill C-280 passing. There were some strong opinions expressed for the need for a coming-into-force amendment in order to allow the government and the IRB appropriate time to implement the RAD.

One of those actually was Mr. Abraham, the UNHCR representative to Canada. Do you have an opinion on that and, if so, what do you think would be an appropriate time frame? How long do you think a reasonable time frame would be to put the provisions of Bill C-280 into action?

**Ms. Finley:** Obviously, I am not in favour of the RAD to start with and neither were my four predecessor ministers, three of whom were Liberal, one was a Conservative so this is a nonpartisan thing. All of those who have had to address it agree this is not required and is not a good thing.

That being said, if the bill is to go forward, I would want to see it work. It is not enough to say, "We have passed it and therefore it exists." It does not.

This would be a new organization and would require recruiting very specific people who are difficult to find. They would need specialized training. They would need facilities, support staff and computer systems. The whole system itself would need a computerized tracking mechanism.

At a minimum, and based on my conversations with the chair of the IRB, I would say it would take at least a year to do it properly. Not doing it properly would mean this was just a paper monster. It would tie everything up but deliver none of the benefits that it is intended to. From a pragmatic point of view, it would need a year.

Unfortunately, there is no provision in here for a coming-into-force clause. Neither is there a transitional clause in terms of who currently in the process would be eligible. Would people already refused be allowed to apply for this or would it be only on a go-forward basis? The courts have made certain decisions around that.

If we were to suddenly flip the switch and say that RAD exists and everyone can apply as Bill C-280 is currently written, it would break the system. We are talking 40,000 people in the backlog right now. It is estimated that, for each one, they would have access to another five months of process. That will absolutely crumble the entire system.

For very pragmatic reasons, if this bill is to go forward, it needs a one-year wait time and a coming-into-force provision, but also a definition as to who would be eligible for consideration by the RAD.

**Senator Di Nino:** I was about to ask you about transitions. In your comments on page five, you talk about the transitional provisions. You touched about that. I will ask: Would you like to see a transitional provision in this bill, if the bill were to pass?

Plusieurs témoins ont parlé du passage éventuel du projet de loi C-280. Certains ont affirmé avec force qu'il fallait apporter une modification en ce qui concerne l'entrée en vigueur afin de donner le temps au gouvernement et à la CISR de mettre en place la SAR.

C'est le cas notamment de M. Abraham, le représentant canadien du HCR. Qu'en pensez-vous et quel serait un délai raisonnable pour mettre en application le projet de loi C-280?

**Mme Finlay :** Manifestement, je m'oppose à la création de la SAR au départ, tout comme mes quatre prédécesseurs, dont trois étaient libéraux. Il ne s'agit pas d'une question de ligne du parti. Tous ceux qui se sont penchés sur la question sont d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessaire de créer la SAR et que celle-ci n'est pas nécessairement une bonne chose.

Cependant, si le projet de loi est adopté, je tiens à ce que la SAR fonctionne. Il ne suffit pas dire que le projet de loi a été adopté pour que la SAR existe.

La SAR sera un nouvel organisme. Il faudra recruter des personnes aux compétences très particulières, ce qui sera difficile. Il faudra leur offrir une formation spécialisée. Il faudra trouver des locaux et du personnel de soutien et mettre en place le matériel informatique nécessaire. Le système en soi nécessitera un mécanisme de suivi informatisé.

D'après mes conversations avec le président de la CISR, il faudra au moins un an pour bien faire les choses, sinon on se retrouvera avec une montagne de papier. Le processus deviendrait très lourd, sans apporter aucun des avantages recherchés. Donc, du point de vue pratique, il faudra prévoir un an.

Malheureusement, le projet de loi ne contient aucune disposition en ce qui concerne l'entrée en vigueur de la SAR. Il ne contient pas non plus de disposition transitoire concernant les personnes admissibles. Est-ce que les personnes dont la demande a été rejetée pourront interjeter appel ou est-ce que la possibilité d'interjeter appel se limitera aux nouveaux cas? Les tribunaux ont déjà pris des décisions à cet égard.

Le système sera inondé si nous annonçons soudainement l'existence de la SAR et que tous les demandeurs peuvent porter appel, ce que permet le libellé actuel du projet de loi C-280. Nous parlons ici d'un arriéré de 40 000 personnes, qui pourrait prolonger le processus pour une période additionnelle de cinq mois et complètement paralyser le système.

Donc, pour des raisons très pratiques, si le projet de loi est adopté, il faudra non seulement prévoir une période d'un an pour la création et l'entrée en vigueur de la SAR, mais aussi déterminer quelles personnes pourront interjeter appel à la SAR.

**Le sénateur Di Nino :** J'allais justement vous poser des questions au sujet des règles de transition. À la page 5, vous en parlez brièvement. Est-ce que vous souhaitez que l'on ajoute au projet de loi des dispositions transitoires?



I would agree with you that we do not need it. However, you know the reality of Parliament. If the bill were to pass, you would certainly encourage us to fight for an amendment to include a transitional provision?

**Ms. Finley:** That is the only responsible thing that can be done. Simply bringing it into force will not help anyone. It will only make it worse for everyone — both legitimate and illegitimate applicants — because it is not doable and it is not defined.

We do not live in a world of unlimited resources. It would be irresponsible to expect an organization like the IRB, which is already facing increases of 50 per cent applications this year, to suddenly divert their attention and their existing resources to something new, without a plan, without limits on who can apply and without the resources in terms of time and people. You cannot hire people unless you take the time to find the right people.

I am not opposed to an effective appeal mechanism but, as this bill stands, it would not be effective. It would just cripple a system that has already been criticized for being too slow, drawn out and complex.

**Senator Di Nino:** I would imagine you would also agree that, if we did not have a transitional provision, those legitimate refugees we spoke of a few moments ago would be waiting a great deal longer. It would also help us in the objective of what we are so well-known for in the world: Being a caring nation that does a very good job of protecting refugees.

**Ms. Finley:** That is absolutely right. I think of the refugees in UN camps around the world, who are still there. My heart breaks when I think that their opportunity to come to Canada as a convention refugee is being put off for up to three years by these illegitimate applicants — people who are coming as economic migrants who are trying to use this as a back door around the over-bloated immigration system.

**Senator Di Nino:** It is a system which cannot handle the volumes that we are being presented with.

**The Chair:** I have Senator Jaffer and Senator Munson on the list. However, these questions have generated supplementals from Senator Goldstein, Senator Nolin, Senator Munson and Senator Jaffer. Therefore, can the supplementary questions be really short? I will proceed with the list in the order I received them.

**Senator Goldstein:** Your discussion of the need for a transitional provision, if this were to be adopted, is a persuasive one. Senator Di Nino made exactly the same point in a very eloquent manner, as well, when he made his speech in this connection in the Senate.

What kind of transitional provision would you look at? Would you be saying that the RAD, if it comes into force, would apply only to those whose applications that are pending before the IRB and not to others? Would you take a cut-off date, such as any

Je conviens avec vous que c'est nécessaire. Cependant, vous savez comment le Parlement fonctionne. Si le projet de loi était adopté, est-ce que vous nous encourageriez à faire valoir l'importance d'ajouter une disposition transitoire?

**Mme Finlay :** C'est la seule chose responsable à faire. La simple entrée en vigueur des articles de la loi n'apporte rien à personne. En fait, ça ne vient qu'aggraver le problème — tant pour les personnes qui présentent une demande légitime que pour les autres — car ce n'est pas faisable et les critères ne sont pas définis.

Les ressources ne sont pas illimitées. Il serait irresponsable de s'attendre à ce qu'un organisme comme la CISR, qui fait déjà face à une augmentation de 50 p. 100 du nombre de demandes cette année, tourne soudainement son attention et ses ressources vers un nouveau projet, sans aucun plan, sans aucune restriction quant aux demandeurs et sans ressources, que ce soit du temps ou des personnes. Il faut prendre le temps de trouver les bonnes personnes.

Je ne suis pas contre l'idée de mettre en place un mécanisme d'appel efficace, mais le projet de loi, tel qu'il est, n'apporte pas de solution efficace. Il ne contribuerait qu'à paralyser le système, dont on critique déjà la lenteur, la longueur et la complexité.

**Le sénateur Di Nino :** Vous conviendrez sans doute avec moi qu'en l'absence de disposition transitoire, les réfugiés légitimes qui ont pris la parole il y a un moment devront attendre encore plus longtemps. L'adoption de ces dispositions contribuerait à notre réputation dans le monde en tant que pays qui a du cœur et qui protège bien les réfugiés.

**Mme Finlay :** Vous avez absolument raison. Je suis affligée à l'idée des réfugiés qui se trouvent dans des camps de l'ONU partout dans le monde et qui doivent attendre jusqu'à trois ans pour venir au Canada à titre de réfugié au sens de la convention en raison des migrants économiques qui cherchent à contourner les règles d'un système d'immigration surchargé.

**Le sénateur Di Nino :** C'est un système qui ne fournit pas à la demande.

**La présidente :** Les noms des sénateurs Jaffer et Munson sont sur la liste. Cependant, les sénateurs Goldstein, Nolin, Munson et Jaffer m'ont transmis leur désir de poser des questions supplémentaires. Est-ce qu'on peut procéder rapidement? Je suivrai l'ordre dans lequel j'ai reçu le tout.

**Le sénateur Goldstein :** Vos arguments en faveur d'une disposition transitoire sont persuasifs. Le sénateur Di Nino a soulevé le même point de façon éloquent lors de son discours sur la question devant le Sénat.

Quel genre de disposition transitoire souhaitez-vous? Est-ce que selon vous la SAR, à son entrée en vigueur, viserait uniquement les demandes en attente devant la CISR? Est-ce qu'il faudrait fixer une date limite, par exemple les décisions

decision rendered on or after January 1, 2006 or 2007? Where would you see a transitional provision which, from your perspective, would not overwhelm the system?

**Ms. Finley:** There are a number of options. I do believe, though, that there have been some Federal Court rulings that I know we had to comply with. For example, as we were bringing forward the immigration reforms in Bill C-50, we had to have a cut-off date on that. All of the old applications and existing applications had to be processed under the rules of the day. That was a court-imposed rule on us.

There may be some legal reasons of which I am not aware. Ms. Lyon might know better. However, ideally, the transition day would be the coming into force day. Otherwise you are starting with a self-created backlog, which is not fair to anyone in any part of the system.

**Senator Goldstein:** I understand that.

**Ms. Finley:** That would be my preference.

[Translation]

**Senator Nolin:** Madam Minister, you are talking about transitional provisions, a hypothetical amendment. I want to make sure I understand you. The transitional provision would enable you to delay implementing section 110. However, the way I see this section, it gives everyone the right of appeal. By your amendment, do you want to reduce the right of appeal or do you want to delay implementing the act?

**Ms. Finley:** Implementing the act.

[English]

**Senator Nolin:** However, would you maintain the right of appeal to everyone in your amendment?

**Ms. Finley:** We believe everyone deserves to be treated fairly and equally.

**Senator Nolin:** The argument is the jam that it would create.

**Ms. Finley:** Let us say we were to choose a coming-into-force date 12 months out. Then only those applications that came in as of that date would be considered; nothing that was in the prior inventory would be.

**Senator Nolin:** Section 110 was not in force before that date. Okay.

**Ms. Finley:** You would start with a zero inventory.

**Senator Nolin:** Day one of the application of section 110.

**Ms. Finley:** Anyone who applied as of that date.

**Senator Nolin:** Thank you.

rendues le ou avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 ou 2007? Comment faudrait-il procéder selon vous pour ne pas paralyser le système?

**Mme Finlay :** Il existe plusieurs options. Je crois cependant que nous devons nous conformer à certaines décisions de la Cour fédérale. Par exemple, nous avons dû fixer une date limite dans le cadre du projet de loi C-50, visant à modifier les règles en matière d'immigration. Les anciennes demandes et les demandes en cours devaient être traitées en fonction des règles en vigueur. Il s'agit d'une règle imposée par les tribunaux.

Il se peut que certains motifs d'ordre juridique m'échappent. Mme Lyon en sait peut-être plus que moi. Idéalement, la date de transition doit correspondre à la date d'entrée en vigueur, sinon on commence à créer un arriéré, ce qui est injuste pour tout le monde.

**Le sénateur Goldstein :** Je comprends.

**Mme Finley :** C'est ce que souhaite.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Madame la ministre, vous parlez de règles transitoires et de l'hypothèse d'un amendement. Je veux bien vous comprendre. La règle transitoire vous permettrait de retarder dans le temps l'application de l'article 110. Toutefois, de la façon dont je lis cet article, il donne un droit d'appel à tout le monde. Est-ce le droit d'appel que vous voulez réduire par votre amendement ou voulez-vous retarder la mise en application de la loi?

**Mme Finley :** La mise en application de la loi.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Par ailleurs, l'amendement proposé préserverait-il le droit d'appel de tous?

**Mme Finley :** Nous croyons que tout le monde mérite d'être traité de façon juste et équitable.

**Le sénateur Nolin :** Selon l'argument avancé, on créerait ainsi un engorgement.

**Mme Finley :** Supposons que la date d'entrée en vigueur choisie est dans 12 mois. Seules les demandes soumises à compter de cette date seraient considérées; aucune demande soumise avant cette date ne serait traitée.

**Le sénateur Nolin :** L'article 110 n'était pas en vigueur avant la date fixée. D'accord.

**Mme Finley :** L'objectif est de commencer avec aucune demande.

**Le sénateur Nolin :** Le premier jour de l'entrée en vigueur de l'article 110.

**Mme Finley :** Toute personne présentant une demande d'appel à compter de cette date.

**Le sénateur Nolin :** Merci.



**Senator Munson:** Madam Minister, it really does not make any sense if we say yes or no. If we say yes to this as the Senate of Canada, it still must be proclaimed and we are still, at that point, back to square one; that is, back to 2002. You still have the hammer. You can still say no.

**Ms. Finley:** I believe it is a Governor-in-Council decision and not a ministerial decision.

**Senator Munson:** It would be an executive decision. I think that has been the complaint in the past few years over the whole process from the perspective of the Canadian Bar Association. That is, it is contrary to the rule of law because it can be set aside at the discretion of the executive. Going through all of this exhaustive process, the executive reserves the right to say no. That is still a possibility.

**Ms. Finley:** The whole point of Bill C-280 is to bring it into force and to override the executive prerogative.

**Senator Munson:** I needed that clarification.

**Senator Jaffer:** I was pleasantly surprised with one of the things that you just said in response to one of my colleagues, namely, that you are not against an effective appeal. May I please ask you to tell us what you mean by that?

**Ms. Finley:** In any process where there is decision-making, we, as Canadians, expect that there is a second court of opinion. We have the house of second sober thought.

**Senator Jaffer:** This will be quoted many, many times.

**Ms. Finley:** I am sure it will. Within our court system, we have levels of appeal and we have judicial reviews. There are a number of different mechanisms. Whenever people are dealing with people, there is an opportunity for error to be made.

The question, however, becomes how many opportunities, how many "go arounds" or do overs do you get? Right now, we have four opportunities. If we bring in a fifth decision-making level, then why not a sixth, a seventh or an eighth? How about 72? What is the magic number? It reminds me of my days in business when we would do a requisition for something or an expense claim for someone and you would sign off. The supervisor would sign off, then the manager, then the director and then the VP. Which one of these four people is taking responsibility for the decision? The first two will not bother because they will be overridden anyway. If there is a problem with it, they will go to the vice-president and not to the immediate supervisor. It created a lot of work for people but it was not effective because no one was taking accountability.

In this case, yes, there needs to be an effective appeal mechanism. Frankly, I do not see this as effective. I see it as redundant. It does not recognize that the applicant may have new information. Nor does it recognize a situation in which I found myself frustrated, when we found new information in a refugee

**Le sénateur Munson :** Madame la ministre, que nous adoptions ou non le projet de loi ne fait aucune différence. Si le Sénat adopte ce projet de loi, il doit encore obtenir la sanction royale, ce qui nous ramène à la case départ, soit à l'année 2002. Vous avez le gros bout du bâton, vous pouvez encore dire non.

**Mme Finley :** Je crois que la décision revient au gouverneur en conseil et non au ministre.

**Le sénateur Munson :** La décision relève de l'exécutif. Je pense que l'Association du Barreau canadien a déposé une plainte au sujet de ce processus il y a quelques années. Il va à l'encontre de la primauté du droit, car l'exécutif peut l'invalidé, à sa discrétion. À la suite de ce processus exhaustif, l'exécutif se réserve le droit de dire non. C'est l'une des possibilités.

**Mme Finley :** Dès leur entrée en vigueur, les dispositions du projet de loi C-280 primeront la prérogative de l'exécutif.

**Le sénateur Munson :** J'avais besoin de ces éclaircissements.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai été agréablement surprise par votre réponse à la question de l'un de mes collègues, soit que vous n'avez rien contre un processus d'appel efficace. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là?

**Mme Finley :** Dans tous les cas où les processus nécessitent la prise de décisions, les Canadiens s'attendent à ce qu'il soit possible d'obtenir une deuxième opinion. Nous avons le Sénat, qui pose un second regard objectif.

**Le sénateur Jaffer :** Vos propos seront cités à plusieurs reprises.

**Mme Finley :** J'en suis certaine. Notre système judiciaire est composé de divers niveaux d'appel et comporte des contrôles judiciaires. Il existe plusieurs mécanismes. Lorsque l'on a affaire à des personnes, des erreurs peuvent être commises.

On en vient alors à se poser la question suivante : à combien de chances, d'essais et de reprises avons-nous droit? À l'heure actuelle, nous en avons quatre. Si nous introduisons un cinquième niveau décisionnel, rien ne nous empêche alors d'en ajouter un sixième, un septième ou un huitième. Pourquoi pas 72? Quel est le chiffre magique? Cela me rappelle l'époque où je travaillais dans le monde des affaires. Les demandes d'avance et de remboursement devaient être signées par le demandeur. Le superviseur devait donner son approbation, suivi du gestionnaire, du directeur et du vice-président. Lequel d'entre eux était responsable de la décision? Les deux premiers ne prendront aucune décision, car celle-ci pourrait être rejetée par leurs supérieurs. Si un problème se présente, ils se tourneront vers le vice-président et non vers leur supérieur immédiat. Le processus alourdissait la charge de travail sans être efficace, car il n'y avait aucune obligation de rendre compte.

Dans le cas qui nous intéresse, nous avons besoin d'un processus d'appel efficace. En toute honnêteté, je ne crois pas le processus en place le soit. J'estime qu'il est redondant. Il ne tient pas compte des nouvelles données pouvant être fournies par le demandeur, ou encore des situations, qui me causent beaucoup de

claim that actually proved the applicant to be a bit of a rotter and proved that they had lied in their application but we could not submit that new evidence, either.

The system is not effective when you cannot have the balance there. When it is simply redundant, why bother? When we already have so many other mechanisms there, why chew up those precious resources that we could be devoting to cleaning out the people who are, and discouraging the people who are not, legitimate refugees but who are merely asylum applicants so that we can focus our energies on helping legitimate refugees who are in need.

**The Chair:** Senator Jaffer, did you have other questions?

**Senator Jaffer:** I did have a follow-up question. You are saying four or five processes, but it is my understanding that the four or five processes are different processes. PRRA is a process that just looks at the risk of removing the person. The H&C is whether this person is now well-established in our country; we look at that. The Federal Court process is not really a review. We know the problems with that; you already talked about them. I do not know what the fourth and fifth processes are that you talking about. There really is not absolute review of the decision. There is not an appeal on the review of the decision as far as I understand it.

I must compliment you in that you have also seen that there is a problem. This is probably against my party, but I am hoping that you are there long enough to put in an effective process. There is not an effective review process in place, and that is what the concern is, namely, that there is not one.

**Ms. Finley:** There are a number of opportunities for decision and a number of avenues to which these people can come into the country legitimately. My concern with the RAD is that it is a repeat performance. For starters, it is a paper exercise. It is a review of what has already been done, so it is second guessing the original process. It does not allow the applicant to provide any new information. There is no oral hearing. It does not allow the IRB to provide any new information to the application. Even if circumstances have changed in their home country, for example, that cannot be factored in to help or hinder the application. There is no value being added. It is just repeating something that has already been done. We have lots of opportunity to repeat stuff around here. That does not make it the right thing to do. I think do it once; do it right. The rates at which the courts uphold our decisions say that we are doing it right, but we are not getting enough of it done.

**Senator Jaffer:** Madam Minister, we are the great country that we are because we look after every individual. Around the world, we take pride in that. I think you would agree that every decision is not right. Yesterday, when we heard from the different church groups and the issue of sanctuary, obviously there were decisions that were not correct. How do you protect the people in these

frustrations, où de nouvelles données concernant un dossier de revendication du statut de réfugié révèlent que le demandeur est un peu malhonnête et qu'il a falsifié les renseignements fournis dans sa demande, sans qu'on puisse soumettre ces preuves à l'appui.

Si l'on ne peut atteindre un certain équilibre, le système est inefficace. S'il est redondant, à quoi bon? Étant donné l'abondance de mécanismes en place, pourquoi affecter de précieuses ressources pour s'occuper de gens qui ne sont pas de véritables réfugiés, mais plutôt des demandeurs d'asile, alors que l'on devrait axer ses efforts sur les cas de réfugiés qui sont vraiment dans le besoin?

**La présidente :** Sénateur Jaffer, aviez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Jaffer :** J'ai une question complémentaire. Vous avez mentionné de quatre à cinq processus, mais, si je ne m'abuse, il s'agit de processus différents. L'ERAR permet d'examiner les risques associés au renvoi d'une personne. Dans le cadre des demandes CH, nous évaluons si la personne visée est bien établie au Canada. Le processus lié à la Cour d'appel fédérale n'est pas vraiment un processus d'examen. Nous avons déjà abordé les problèmes découlant ce processus. Je ne connais pas les quatrième et cinquième processus auxquels vous faites référence. Il n'existe pas de processus absolu d'examen d'une décision. Si j'ai bien compris, l'examen d'une décision ne peut faire l'objet d'un appel.

Je vous félicite d'avoir constaté qu'il y a un problème. Cela va probablement à l'encontre des objectifs de mon parti, mais je vous souhaite de demeurer en poste assez longtemps pour mettre en place un processus efficace, car c'est là que le bât blesse.

**Mme Finley :** Les possibilités sont nombreuses, et plusieurs options s'offrent aux gens qui souhaitent immigrer légalement au Canada. Ce qui m'inquiète, c'est le fait que la SAR n'est qu'une répétition. Premièrement, c'est un examen sur papier, une évaluation de ce qui a déjà été fait, une remise en question du processus original. Le demandeur ne peut fournir de nouveaux renseignements. Il n'y a pas d'audience. Elle ne permet pas à la CISR de porter des renseignements supplémentaires au dossier. Par exemple, on ne tient pas compte du changement des circonstances dans le pays d'origine du demandeur. Il n'y a aucune valeur ajoutée. On ne fait que reproduire ce qui a déjà été fait. Les répétitions sont choses communes ici, ce qui ne signifie pas que c'est la bonne solution. Selon moi, on devrait faire le travail correctement du premier coup. Le taux de confirmation de nos décisions par la cour révèle que nous faisons du bon travail, mais nous devons toutefois en abattre davantage.

**Le sénateur Jaffer :** Madame la ministre, le Canada est le grand pays qu'il est parce qu'il se préoccupe de tout un chacun. Nous sommes fiers de notre réputation à l'échelle internationale. Je pense que vous conviendrez que les décisions prises sont parfois mauvaises. Nous en avons vu quelques exemples hier lors des témoignages de différents groupes confessionnels concernant le



cases? I am sure you will agree that the members do make mistakes. How do you protect people?

**Ms. Finley:** Whenever you are dealing with people, yes, people are human and they will make mistakes. I am not perfect, but I never claimed to be. I take responsibility for my mistakes. I believe that people do the best job they possibly can. There are a number of ways of protecting people. We try to ensure that people are properly trained and that they are prepared and able to do their job and we select people who are capable. That is the first step. If an error is made, then at every stage of this process — and this has not been talked about much that I have noticed in these discussions; maybe I missed it — there is an opportunity for judicial review. If the applicant or their representative feels that a mistake has been made, then they can go to judicial review. That opportunity already exists.

That is another thing that is, as we say at home, gumming up the works. It is bogging the whole system down. There are so many opportunities for various forms of review or small “a” appeal that this one is redundant. It does not add anything new; it does not add any new value.

**Senator Jaffer:** You are absolutely right that every stage there is an opportunity for judicial review but my understanding is that you need leave for judicial review and leave is rarely granted. Reasons are not given, so it is hard to know why leave has not been granted. It is not as accessible or as available as one would think.

**Ms. Finley:** That speaks to the quality of the decision-making.

**Senator Jaffer:** I would like to disagree.

**Ms. Finley:** This is something that I learned when I first became a member of Parliament and was dealing with cases in my riding. I particularly had it reinforced when I arrived at Citizenship and Immigration Canada. We do read a lot in the newspapers about various cases. Some are very sad; some appear to be tragic. The one thing I have learned with these cases is that there are three sides to every story. The rest of the story cannot be printed in the newspapers. Either for privacy reasons or for other reasons such as security reasons, I cannot divulge the story to the newspaper. You have individuals who are desperate to come to this country because it is so great and because it is so much better than what they left that they will do and say anything. It can be a very emotional appeal.

I am not allowed to put the rest of the story out to the media. At times, there are legitimate reasons for not wanting those individuals here, but they will not tell the media that part of their story.

**Senator Jaffer:** Minister, yesterday we heard from Mr. Pierre Gauthier, Chair of St. Joseph's Roman Catholic Parish Refugee Outreach Group. He said:

refuge dans un lieu de culte. Comment protégez-vous les gens dans ces circonstances? Vous conviendrez, j'en suis certaine, que les membres font des erreurs. Comment protégez-vous ces personnes?

**Mme Finley :** Lorsque l'on a affaire à des gens, en effet, il est possible de commettre des erreurs; l'erreur étant humaine. Je ne suis pas parfaite et je n'ai jamais prétendu le contraire. J'accepte la responsabilité de mes erreurs. J'estime que les gens font de leur mieux. Nous avons mis en place plusieurs mesures de protection. Nous choisissons des gens compétents, nous leur offrons la formation nécessaire et veillons à ce qu'ils soient prêts et en mesure de faire leur travail. C'est la première étape. Lorsqu'une erreur est commise, chaque étape du processus — ce sujet n'a été qu'effleuré, à moins que j'aie manqué les discussions à ce propos — est assortie d'un contrôle judiciaire. Si le demandeur, ou son représentant, juge qu'une erreur a été commise, il peut demander un contrôle judiciaire. Cette possibilité existe déjà.

Il s'agit d'un autre élément qui vient, pour utiliser une expression de chez nous, nous mettre des bâtons dans les roues et alourdir le système. Les possibilités d'examen ou d'appel de type « a » sont tellement abondantes que le processus dont on parle est redondant. Il n'ajoute rien de plus, aucune valeur supplémentaire.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez absolument raison de dire que chaque étape du processus comporte une possibilité de contrôle judiciaire. Par ailleurs, je crois comprendre que, pour ce faire, il est nécessaire d'obtenir une autorisation et qu'une telle autorisation est rarement accordée. Les motifs ne sont pas révélés, c'est pourquoi il est difficile de savoir pourquoi la demande d'autorisation a été rejetée. Ce n'est pas aussi facile que l'on pourrait le croire.

**Mme Finley :** Cela confirme la qualité des décisions rendues.

**Le sénateur Jaffer :** Permettez-moi d'être en désaccord.

**Mme Finley :** Voilà un point que j'ai appris lorsque j'ai été élue et que je traitais les affaires de ma circonscription. Il a été renforcé lorsque je me suis jointe à l'équipe de Citoyenneté et Immigration Canada. Les journaux publient de nombreux cas; certains sont bien tristes et d'autres nous semblent tragiques. S'il y a une chose que j'ai apprise de ces cas, c'est qu'il existe toujours trois versions d'une histoire. Chaque histoire ne peut être publiée intégralement dans les journaux. Pour des raisons de protection de la vie privée ou de sécurité, par exemple, je ne peux rien divulguer aux journalistes. Certaines personnes veulent désespérément venir au Canada parce que la situation dans leur pays d'origine est insoutenable; elles sont prêtes à faire et à dire n'importe quoi. Cela peut être très émouvant.

Je ne peux divulguer tous les faits aux médias. Dans certains cas, les demandes sont rejetées pour des raisons légitimes, des raisons que les demandeurs omettent de mentionner aux médias.

**Le sénateur Jaffer :** Madame la ministre, nous avons entendu hier le témoignage de M. Pierre Gauthier, président du comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse catholique romaine St. Joseph. Il a affirmé ce qui suit :

... it is almost a disrespect of Parliament to ignore the laws. I can understand the discretion of cabinet to withhold articles from being implemented precipitously so that a proper bureaucracy can be set up and services put together so that we can carry out a job well. However, five years is more than enough time to do this job. I cannot understand how five ministers in a row neglected their responsibilities before the Parliament of Canada.

Can you answer his question?

**Ms. Finley:** It is not uncommon for various parts of various bills or statutes not to be brought into force at the same time. One of your colleagues, Senator Banks, is the sponsor of Bill S-207 in respect of any legislation that has not been brought into force after a period of ten years or more. I would suggest that there are many such pieces of legislation and it can happen for any number of reasons: circumstances might change, availability of resources, or pending court decisions. In the case of the latter, perhaps a court decision was made that would render the statute ineffective. There are many reasons for not bringing into force a piece of legislation. It is not uncommon. As I mentioned earlier, four of my predecessors have agreed that the RAD would not be good for refugees, particularly as it stands and without any transitional provisions or pragmatic aspects to actually make it work.

**Senator Jaffer:** What would you require in transitional provisions?

**Ms. Finley:** First, you would need some time to make it happen.

**Senator Jaffer:** How long?

**Ms. Finley:** I suggested a year, based on my conversations with the Chair of the IRB. A new organization would be started from the ground up with no existing structure and very stretched resources because the workload at the IRB is increasing by 50 per cent this year. They have a few other things on their mind. As well, there would need to be a definition of who would be eligible to apply to the RAD on day one. If it is not spelled out, the 40,000 people currently in the process would conceivably have the right to apply. Would the people prior to 2002 have the right to apply? All of a sudden, 100,000 people might try to apply.

**Senator Jaffer:** You spoke eloquently about strengthening the system, and I commend you for that. According to the testimony heard before the committee, there are 58 vacancies on the IRB, which means that it functions at two-thirds capacity. Why are there 58 vacancies?

**Ms. Finley:** A couple of things happened. First, when we formed the government we had an independent review and changed the process for appointing people. Obviously, it took some time to bring the right people in to staff the new process. Then, we began a country-wide search for new applicants because, within the first few months of the new government, about 100 vacancies came up, so we had to set the new process in

[...] c'est presque manquer de respect au Parlement que d'ignorer les lois. Je comprends la latitude donnée au Cabinet de retarder la mise en œuvre de certains articles en attendant qu'une administration adéquate soit mise en place pour que le travail soit bien fait. Cependant, cinq années suffisaient largement pour faire ce travail. Je ne comprends pas que cinq ministres d'affiliée aient négligé leurs responsabilités envers le Parlement du Canada.

Pouvez-vous répondre à sa question?

**Mme Finley :** Il n'est pas rare que diverses parties des projets de loi et des lois entrent en vigueur à des moments différents. L'un de vos collègues, le sénateur Banks, est le parrain du projet de loi S-207, qui porte sur les lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. Je dirais qu'elles sont nombreuses, pour une multitude de raisons : un changement de circonstances, la disponibilité des ressources ou encore les décisions judiciaires en instance. Dans le dernier cas, une décision judiciaire pourrait avoir rendu la loi sans effet. De nombreuses raisons peuvent être invoquées pour expliquer qu'une loi ne soit pas mise en vigueur. Ce n'est pas inusité. Comme je l'ai mentionné, quatre de mes prédécesseurs étaient d'avis que les réfugiés ne tireraient aucun avantage de la SAR, particulièrement dans son état actuel et sans la mise en œuvre de dispositions transitoires ou de mesures pragmatiques pour en favoriser le fonctionnement.

**Le sénateur Jaffer :** De quelles dispositions de transition auriez-vous besoin?

**Mme Finley :** D'abord, il faudrait du temps avant que le projet se concrétise.

**Le sénateur Jaffer :** Combien de temps?

**Mme Finley :** Je dirais un an, à la lumière de mes conversations avec le président de la CISR. Une nouvelle organisation serait créée de toutes pièces, sans qu'aucune structure ne soit déjà en place. Elle disposerait de ressources minimales en raison de la charge de travail de la CISR, qui augmentera de 50 p. 100 cette année. Elle a bien d'autres préoccupations. De plus, il faudrait établir les conditions requises pour présenter une demande à la SAR dès le début. Si elles ne sont pas formulées clairement, les 40 000 personnes dont le dossier est actuellement traité pourraient bien avoir le droit de présenter une demande. Et si les personnes dont le dossier date d'avant 2002 pouvaient en présenter une? Tout à coup, 100 000 personnes pourraient essayer de présenter une demande.

**Le sénateur Jaffer :** Vos propos sur le renforcement du système étaient très éloquentes, je vous en félicite. Selon les témoignages entendus par le comité, la CISR compte 58 postes vacants, ce qui signifie qu'elle fonctionne aux deux tiers de ses possibilités. Pourquoi y a-t-il 58 postes vacants?

**Mme Finley :** Deux ou trois événements se sont produits. D'abord, à la formation du gouvernement, une révision a été faite par un organisme indépendant et nous avons modifié le processus de nomination. Évidemment, il a fallu du temps pour recruter les bonnes personnes dans le cadre du nouveau processus. Ensuite, nous avons effectué une recherche de candidats à l'échelle du pays, car au cours des premiers mois suivant l'arrivée au pouvoir



place. We raised the standards. Hitherto, applicants would write a test and what they scored was irrelevant. We insisted that anyone who applied had to not only write a test but also to pass it. Our success rate has not been as high because we want specific competencies when we appoint people.

We have made well over 100 new appointments and reappointments, and there are more in the works. Currently, there are 43 to 49 vacancies. We have also increased the total number of seats on the IRB because we wanted to do more. We have raised the bar in terms of quality and quantity, but we have made well over 100 appointments to date.

**Senator Munson:** Most of my questions have been asked by other senators but I want to set the record from the perspective of the United Nations High Commissioner for Refugees. Madam Minister, you talked about the judicial review but in the view of the UNHCR, judicial review as provided for in the Canadian system does not constitute access to full and fair procedures. Is that not a stinging criticism?

**Ms. Finley:** Who said that?

**Senator Munson:** The UNHCR.

**Ms. Finley:** Which individual?

**The Chair:** Mr. Abraham.

**Ms. Finley:** I was quite surprised by Mr. Abraham's testimony yesterday. I have worked with the UNHCR since I moved into this role. I have had a very cooperative relationship. In November 2006, the United Nations High Commissioner for Refugees, António Guterres, said:

It is fair to say that Canada's system is among the very best that exists. Canada's system in terms of quality and fairness offers more guarantees than other systems that we know.

I was surprised by the statements made yesterday. We have a strong, quasi-judicial decision process at the front end, which the UNHCR has held up around the world as a model for others to follow.

**Senator Munson:** Briefly, what do you, as a minister, then say to the Canadian Council for Refugees, to Amnesty International, to the Canadian Bar Association and to many others who have appeared before the committee and argued passionately for this other tier of refugee review. You never know when you might miss someone and that someone goes back home and is killed by a regime? What is your message to them? Is it about vested interests on their behalf?

**Ms. Finley:** There are a couple of aspects to consider. What do they want our refugee system to achieve? What is their ultimate goal? Is it to process everyone who applies or is it to help true

du nouveau gouvernement, environ 100 postes sont devenus vacants. Il a donc fallu mettre en place le nouveau processus. Nous avons adopté des normes plus strictes. Jusque-là, les candidats passaient un examen, mais leur note importait peu. Nous avons insisté sur le fait que les candidats devaient non seulement passer un examen, mais aussi le réussir. Le taux de réussite est plutôt faible, car nous voulons que les personnes nommées possèdent des compétences particulières.

Nous avons procédé à plus d'une centaine de nominations et de renouvellements de nomination, et d'autres sont en cours. Il y a actuellement de 43 à 49 postes vacants. Nous avons aussi augmenté le nombre total de postes à la CISR parce que nous en voulions davantage sur le plan de la qualité et de la quantité; nous avons nommé plus d'une centaine de personnes jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Munson :** La plupart de mes questions ont été posées par d'autres sénateurs, mais je veux clarifier les choses du point de vue du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Madame la ministre, vous avez parlé de contrôle judiciaire, mais selon le Haut Commissariat, le contrôle judiciaire prévu par le système canadien n'est pas une procédure complète et équitable. C'est une critique acerbe, n'est-ce pas?

**Mme Finley :** Qui a dit cela?

**Le sénateur Munson :** Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

**Mme Finley :** Quelle personne?

**La présidente :** M. Abraham.

**Mme Finley :** J'ai été très surprise par le témoignage de M. Abraham hier. Je travaille avec le Haut Commissariat depuis mon entrée en fonctions. Nous avons une bonne relation de coopération. En novembre 2006, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en personne, M. António Guterres, a dit :

Il n'est pas exagéré de dire que le système canadien se classe parmi les meilleurs. Sur le plan de la qualité et de l'équité, il offre plus de garanties que tout autre système que nous connaissons.

Sa déclaration d'hier m'a surprise. Notre processus de prise des décisions quasi judiciaires est très efficace d'entrée de jeu et le Haut Commissaire l'a cité en exemple dans le monde entier.

**Le sénateur Munson :** Brièvement, en votre qualité de ministre, que dites-vous alors au Conseil canadien pour les réfugiés, à Amnesty Internationale, à l'Association du Barreau canadien et à bien d'autres organismes qui ont présenté à notre comité un témoignage éloquent en faveur de cette nouvelle voie d'examen des dossiers des réfugiés? Vous ne savez jamais quand vous renverrez une personne dans son pays par erreur et qu'elle se fera tuer par le régime en place. Quel message transmettez-vous à ces gens? Défendez-vous leurs intérêts?

**Mme Finley :** Il y a deux aspects à prendre en considération. Que veulent-ils que notre système de protection des réfugiés défende? Quel est leur objectif ultime? Est-ce de traiter le dossier

refugees? My goal is to help legitimate refugees. I want a system that is efficient, effective and fair, and I do not think it is fair if someone has to wait three to five years. If they have already waited three to five years in a very complex system with many people around who have vested interests in prolonging that process, it is not fair that they should have to wait even longer for us to implement a system that will not give them any greater advantage.

I go back to how we, as a country, can best live up to our goal and our responsibility of helping legitimate refugees gain asylum here sooner. That is it. To do that, we have to tackle a number of things, including cutting down on abuse of the system. How can we possibly have one in five applications coming from Mexico via the U.S. with their U.S.-born children? We cannot send them back for legal reasons; we are stuck with them. It is a huge burden on the provinces and territories. As well, 90 per cent of them are found not to be true refugees. Consider how that will clog up the system and prevent us from helping those who truly need and deserve our help.

**Senator Oliver:** Minister Finley, your presentation was clear and persuasive. I heard the response you gave to the questions posed by Senator Di Nino. As I understand your evidence, you, like your five predecessors who have dealt with this section, do not favour implementing the RAD. As well, you said that if you had to implement it, there would have to be some conditions, such as a transition time and a period of time to train staff to do their job.

You also said in your statement that the RAD would not provide failed claimants the chance to introduce new evidence or changed circumstances since the initial decision was made concerning their case because it is a paper review and does not allow new evidence.

From that, may I assume that your view is also that if we need to have this RAD, which you do not want, let us do it right and build in a mechanism that gives people the protection they want?

**Ms. Finley:** It is a two-way street. You are right; I do not want to do it. My four predecessors and I, from both major political parties, did not want to do it.

However, if we do, let us get it right. Let us not make a bad situation worse. If we do not figure out how to make it right through this legislation, it will be wrong and it will only bring more harm. That is not what we are here for. That is not what I am here for.

**Senator Oliver:** If you have to do it, would you favour an amendment that would let them bring in new evidence as a number of other witnesses have suggested?

**Ms. Finley:** There are two sides to that. The first is that it will be wide open and the process will take even longer, which is all the more reason not to do it for me. It becomes how bad can you make it.

de tous les demandeurs ou d'aider les réfugiés authentiques. Mon but est d'aider les réfugiés légitimes. Je veux un système efficace, efficace et juste, et je ne pense pas qu'il soit juste de faire attendre des gens de trois à cinq ans. S'ils ont déjà attendu de trois à cinq ans dans un système très complexe où beaucoup ont tout intérêt à prolonger le processus, il ne serait pas juste de les faire attendre encore plus longtemps pendant que nous mettons en œuvre un système qui ne leur apportera aucun avantage.

J'en reviens à la manière dont notre pays peut atteindre ses objectifs et assumer ses responsabilités, qui consistent à aider les réfugiés légitimes à recevoir l'asile plus rapidement. C'est de cela qu'il est question. Pour ce faire, nous devons nous attaquer à certains problèmes, notamment aux abus du système. Comment est-il possible qu'un demandeur sur cinq vienne du Mexique par les États-Unis et ait des enfants nés aux États-Unis. Nous ne pouvons pas renvoyer ces gens pour des raisons juridiques; nous les avons sur les bras. C'est un lourd fardeau pour les provinces et les territoires. De plus, 90 p. 100 d'entre eux ne sont pas en fin de compte des réfugiés authentiques. Réfléchissez à l'engorgement du système qui sera créé et qui nous empêchera d'apporter notre aide aux gens qui en ont vraiment besoin et qui la méritent.

**Le sénateur Oliver :** Madame Finley, votre exposé était clair et convaincant. J'ai entendu vos réponses aux questions du sénateur Di Nino. Si j'ai bien compris votre témoignage, vous, comme vos cinq prédécesseurs qui se sont aussi occupés de cette section, n'êtes pas en faveur de la mise en œuvre de la SAR. De plus, vous avez dit que, si vous deviez concrétiser ce projet, il faudrait respecter certaines conditions, comme une période de transition et une période de formation du personnel.

Vous avez aussi dit dans votre allocution que la SAR ne donnerait pas la chance aux demandeurs d'asile déboutés de présenter de nouveaux éléments de preuve ou des circonstances qui pourraient avoir changé depuis l'annonce de la décision initiale au sujet de leur demande. En effet, il s'agirait d'un examen sur dossier qui n'admettrait aucun nouvel élément de preuve.

Par conséquent, puis-je supposer que vous estimez aussi que, s'il faut créer la SAR, à laquelle vous vous opposez, nous devrions bien faire les choses et mettre en place un mécanisme qui offrira la protection que veulent les gens?

**Mme Finley :** Deux voies s'offrent à nous. Vous avez raison, je n'en veux pas. Mes quatre prédécesseurs, des deux partis politiques majeurs, n'en ont comme moi pas voulu.

Cependant, si nous allons de l'avant, faisons bien les choses. N'empêchons pas la situation. Si nous ne trouvons pas une bonne façon de fonctionner à l'aide de ce projet de loi, nous nuirons au processus et ne ferons que causer plus de dommages.

**Le sénateur Oliver :** Si vous deviez le faire, seriez-vous en faveur d'un amendement qui laisserait les demandeurs présenter de nouvelles preuves, comme d'autres témoins l'ont proposé?

**Mme Finley :** Cette question peut être envisagée sous deux angles. D'abord, le processus sera hyper accessible et encore plus long, ce qui suffit à me dissuader de ce projet. La question devient alors : à quel point peut-on empirer les choses?



If the applicant has the opportunity during the process to present new information at some point, then the minister needs to have the same opportunity. However, my point is that it would not be the RAD anymore as it is defined if we were to allow the new information. Not allowing new information is not helping the process.

**Senator Oliver:** I agree.

[Translation]

**Senator Nolin:** There is another small thing I would like to understand. The right of appeal or the right of review is available to everyone; I understand that there is an initial screening done by a civil servant, is there not?

[English]

The first level is one of your civil servants. I am not referring to the board. What exactly are those steps?

**Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch, Citizenship and Immigration Canada:** What the CIC or CBSA officials do is an eligibility review. It is something they do within 72 hours to ensure that the person is eligible to proceed to make a claim at the IRB. However, the actual review of the claim on the merits is done at the IRB and not by CIC or CBSA.

[Translation]

**Senator Nolin:** I agree with you and with your reasoning. There is no point in adopting an amendment or enforcing an Act that will be problematic. You are pragmatic, and so are we. You agree that, under Canadian law, there has to be an appeal process when a decision determines rights; there has to be an appeal process to verify if justice has been done and if the person who is rendering the judgment is competent. Therefore, there are various avenues.

But although the right of appeal provided for in section 110 concerns only part of the process, you will have to review the whole process, given the volume of claims. It is not just a matter of having a quasi-judicial process at the end, but of having, right from the start, instead of purely a little *prima facie* compliance review, civil servants who will have a lot more power, who will make decisions and eliminate a large part of the bulk of your claims, sending only claims that merit a review to the quasi-judicial process. The current process does not seem to contain all the protections to ensure that justice has been done effectively. I am pragmatic, and I invite you and your colleagues and your public servants to perform this review. In Canada, we cannot say that the system is not good. Canadians want an appeal system that respects the rights and values we espouse. It cannot be said that the system is poorly designed, that we disagree, that there is no appeal.

Si le demandeur a la possibilité d'apporter des renseignements nouveaux pendant le processus, alors le ministre devra lui aussi avoir cette possibilité. Toutefois, ce que je veux dire, c'est qu'il ne s'agirait plus de la SAR telle qu'elle a été décrite s'il était permis de présenter de nouveaux renseignements. Nous n'améliorons pas le processus en ne permettant pas l'apport de nouveaux renseignements.

**Le sénateur Oliver :** Je suis d'accord.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je voudrais comprendre un petit élément additionnel. Le droit d'appel ou le droit de révision est ouvert à tous; je comprends qu'il y a un premier examen fait par un fonctionnaire, n'est-ce pas?

[Traduction]

Le premier examen est fait par un de vos fonctionnaires. Je ne parle pas de la commission. Quelles sont ces étapes exactement?

**Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada :** Ce que font les responsables de CIC ou de l'Agence des services frontaliers du Canada, c'est un examen d'admissibilité. Ils le font en 72 heures tout au plus pour s'assurer que la personne remplit les conditions requises pour présenter une demande à la commission. En fait, le véritable examen du bien-fondé de la demande est fait par la Commission et non par CIC ou l'agence des services frontaliers.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je suis d'accord avec vous et votre réflexion. Cela ne nous donne rien d'adopter un amendement ou de mettre en vigueur une loi qui contient des problèmes. Vous êtes pragmatique, nous aussi. Vous acceptez, en vertu des concepts de droit canadien, qu'il doit y avoir un processus d'appel lorsqu'une décision tranche sur des droits; il doit y avoir un processus d'appel qui vérifie si le droit a été rendu et si la personne qui rend jugement sur le droit est compétente. Alors, on a différentes avenues.

Mais si le droit d'appel prévu dans l'article 110 ne concerne qu'une partie du processus, vous allez devoir réexaminer tout le processus, compte tenu du volume des demandes. Il ne s'agit pas uniquement d'avoir un processus quasi judiciaire à la fin, mais d'avoir, dès le début, plutôt qu'un pur petit examen de conformité *prima facie*, des fonctionnaires qui auront beaucoup plus de pouvoir, qui vont trancher et qui vont éliminer une grande partie de la masse de vos demandes pour n'envoyer au processus quasi judiciaire que les demandes qui méritent d'être examinées. Le processus actuel ne semble pas contenir toutes les protections pour permettre que le droit soit rendu efficacement. Je suis pragmatique et je vous invite, avec vos collègues et vos fonctionnaires à faire cette révision. Au Canada, on ne peut pas dire que le système n'est pas bon. Les Canadiens veulent un système d'appel respectueux des droits et des valeurs auxquelles on adhère. On ne peut pas se dire le système est mal fait, on n'est pas d'accord, il n'y a pas d'appel.

An appeal for all at the outset! Our lawyers will tell you that there are no automatic rights of appeal. Leave to appeal has to be granted. Even at that, there is a bottleneck. That being said, this is a very respectful comment, and I understand your opinion.

[English]

**The Chair:** I guess that was not a question.

**Senator Nolin:** The minister spoke about being pragmatic. We are all trying to find a way to respect Canadian values. It is not a good answer to say, well, the system that is in the law now is not good so good-bye and no thanks.

We are paid to produce good laws.

**The Chair:** Yes, and your bottom line there was the good laws.

We are here talking about refugees and they are defined under the UNHCR process which is about people who have horrific situations as you said. They have no possible way of being resettled back into their own homelands, often waiting years in camps. Therefore, the whole refugee process was envisioned on that kind of process.

We also have built this country from legitimate immigrants who did not see their life improving in their country. They are not refugees, they are immigrants. They are people who have skills, who have initiative and want to better themselves and want to give their children a better life.

When we have all these people coming from Mexico and other places, they have been steered to claim refugee status because they will be there for a while, maybe they can earn something to help their family and also gain a foothold as it is said.

I understand that are we looking at our immigration process because we are in a special relationship with the United States and Mexico. We want to get the word out that Canada is open for immigrants and that is the preferred way if you want to better yourself or if you want to move to Canada. Therefore, we want them to respect the refugee process for what it should be.

**Ms. Finley:** You are absolutely right. That is what Canadians want. That is what we want and we have certain challenges right now.

We have a backlog that is over 925,000 people which means it can take six years to get an application reviewed. Therefore, people say if I apply as a refugee, then I can get a work permit right away with all sorts of social benefits and I will short circuit that six-year wait time. Meanwhile they will create links and establish themselves here with a job, maybe volunteer at the church, get married and have babies so their children are now Canadian citizens.

Un appel pour tous en partant! Nos avocats vous diront qu'il n'existe pas de droit d'appel automatique. Il faut une permission pour en appeler. Déjà là, il y a un goulot d'étranglement. Cela dit, c'est un commentaire très respectueux et je comprends votre opinion.

[Traduction]

**La présidente :** Je suppose que ce n'était pas une question.

**Le sénateur Nolin :** La ministre a parlé d'être pragmatique. Nous essayons tous de trouver une manière de respecter les valeurs canadiennes. Il ne suffit pas de répondre qu'il vaut mieux tout abandonner comme le système actuellement prévu par la loi ne fonctionne pas si bien.

Nous sommes payés pour édicter de bonnes lois.

**La présidente :** Oui, et vous voulez essentiellement parler des bonnes lois.

Nous parlons ici de réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en donne la définition; ce sont des personnes qui vivent des situations horribles, comme vous l'avez dit. Il est impossible pour elles de retourner s'installer dans leur pays d'origine, où elles attendent souvent des années dans des camps. C'est pourquoi le processus de protection des réfugiés dans son ensemble a été conçu sur ce modèle.

Notre pays s'est aussi développé grâce à des immigrants légitimes dont la vie ne s'améliorait pas dans leur pays. Ce ne sont pas des réfugiés, mais des immigrants. Ils ont des compétences, ils ont de l'initiative, et ils veulent améliorer leur sort et assurer à leurs enfants un avenir meilleur.

Si nous avons ici tous ces gens qui viennent du Mexique et d'ailleurs, c'est parce qu'on leur a conseillé de demander le statut de réfugié afin de pouvoir rester ici un moment, ce qui pourrait leur permettre de gagner quelque chose pour aider leur famille et peut-être même de s'intégrer. C'est ce qu'on entend dire.

Je crois comprendre que nous revoyons notre processus d'immigration parce que nous entretenons une relation privilégiée avec les États-Unis et le Mexique. Nous voulons que tout le monde sache que le Canada est ouvert à l'immigration et que c'est la meilleure façon de procéder pour quelqu'un qui veut améliorer sa condition ou déménager au Canada. Par conséquent, il faut réserver le processus de protection des réfugiés à la cause qu'il sert.

**Mme Finley :** Vous avez absolument raison. C'est ce que veulent les Canadiens. C'est ce que nous voulons, mais nous sommes aux prises avec certaines difficultés en ce moment.

Nous avons un arriéré de plus de 925 000 dossiers, ce qui signifie qu'il peut s'écouler six ans avant qu'une demande ne soit examinée. C'est pourquoi les gens se disent que, s'ils demandent le statut de réfugié, ils pourront obtenir un permis de travail sans tarder, recevoir toutes sortes de prestations sociales et éviter les six années d'attente. Entre-temps, ils tisseront des liens et s'établiront ici : ils travailleront, feront peut-être du bénévolat à l'église, se marieront et auront des enfants, qui seront citoyens canadiens.



Unfortunately, too many unscrupulous people have been recommending that. It reached the point last year that we launched a major awareness campaign in Florida and worked with U.S. officials to go after agencies that were advocating these moves. U.S. authorities shut down many of these activities, but we are desperately trying to tell these claimants that they must come in through regular channels.

If the word gets back that only one in 10 is getting through the process, I think that will help to dampen expectations a bit. I am hoping it will, but it will take time. In the meantime, we will end up with several thousand more people.

We are such a welcoming country that once they come in and their eligibility is determined, then it is a long, slow process. They will probably be here for three years.

We must get tougher on how we move the failed refugee applicants out of the country. We need to distinguish between the real refugee and failed asylum applicants. We have to find better ways to remove the failed asylum applicants from the country sooner. The longer they are allowed to stay, the harder they are to find and the likelihood lessens that they will ever become official and legal permanent residents.

**The Chair:** Madam Minister, thank you for coming and giving your comments on Bill C-280 and the broader issues of immigration and refugee work. I would also advise you that this committee will be studying the human exploitation issue in its broadest sense. I take your point that often people are exploited when they come and that does not necessarily make them bad applicants here. However, we want to make the system free and fair and, above all, we would not want people to benefit from the misery of other people.

Senators, we will now adjourn, but we will go to clause-by-clause at our next meeting on this bill.

The committee adjourned.

Malheureusement, trop de gens sans scrupules ont recommandé cette façon de procéder. Ce phénomène a pris une telle ampleur l'an dernier que nous avons lancé une campagne de sensibilisation massive en Floride et travaillé avec les autorités américaines pour démasquer les organismes qui recommandaient cette démarche. Les autorités américaines ont fait cesser une grande partie de ces activités, mais nous tentons désespérément de dire aux demandeurs qu'ils doivent suivre la voie normale.

Si les gens sont informés que seulement une personne sur dix est acceptée dans le cadre de ce processus, je crois que les attentes diminueront un peu. J'espère que cela fonctionnera, mais il faudra du temps. Entre-temps, nous recevrons plusieurs milliers de nouvelles demandes.

Notre pays est si accueillant qu'une fois qu'ils sont arrivés et déclarés admissibles, un processus long et lent se met en branle. Ces gens seront probablement ici pendant trois ans.

Nous devons nous montrer plus stricts dans la procédure de renvoi des demandeurs d'asile déboutés. Nous devons distinguer les réfugiés authentiques des demandeurs d'asile déboutés. Nous devons trouver des manières de renvoyer les demandeurs d'asile déboutés plus rapidement. Plus ils restent longtemps, plus il est difficile de les trouver et moins il y a de chances qu'ils deviennent un jour des résidents permanents officiels et autorisés.

**La présidente :** Madame la ministre, je vous remercie d'être venue nous faire part de vos commentaires sur le projet de loi C-280 et sur les enjeux de l'immigration et des réfugiés en général. Je tiens aussi à vous informer que le comité étudiera la question de l'exploitation de la personne dans son sens le plus large. Je tiens compte de votre remarque sur le fait que les gens sont souvent exploités à leur arrivée et que cela ne fait pas d'eux de mauvais demandeurs. Toutefois, nous voulons nous doter d'un système libre et équitable et, par-dessus tout, nous ne voudrions pas que certaines personnes tirent profit de la misère des autres.

Honorables sénateurs, la réunion tire à sa fin. Nous procéderons à l'examen article par article lors de notre prochaine réunion sur ce projet de loi.

La séance est levée.

*Joseph's Catholic Parish, Refugee Outreach Group:*

Pierre Gauthier, Chair;

Lisa Barnet, Member;

Jan Raska, Member

**Monday, June 3, 2008**

*Individuals:*

The Honourable Joseph Volpe, P.C., M.P. (Former Minister of Immigration);

William Bauer, Former member of the Immigration and Refugee Board.

*Citizenship and Immigration Canada:*

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;

Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch.

*Paroisse catholique romaine St. Joseph, Comité des relations communautaires pour réfugiés :*

Pierre Gauthier, président;

Lisa Barnet, membre;

Jan Raska, membre.

**Le mardi 3 juin 2008:**

*À titre personnel :*

L'honorable Volpe, C.P., député (anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration);

William Bauer, ancien participant à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, Politiques stratégiques et de programmes;

Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Tuesday, June 3, 2008

APPEARING

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P., Minister of Citizenship  
and Immigration.

WITNESSES

Monday, June 2, 2008

*Quebec Immigration Lawyers Association:*

Stéphane Handfield, Vice-President.

*As an individual:*

Max Berger, Immigration Lawyer.

*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:*

Abraham Abraham, Representative in Canada;

Hy Shelow, Senior Protection Officer;

Michael Casasola, Resettlement Officer.

*Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:*

Phil Nagy, President;

Joan Auden, Member.

(Continued on previous page)

Le mardi 3 juin 2008 :

COMPARAÎT

L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté  
et de l'Immigration.

TÉMOINS

Le lundi 2 juin 2008 :

*Association québécoise des avocats et avocates en droit de  
l'immigration :*

Stéphane Handfield, vice-président.

*À titre personnel :*

Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

*Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :*

Abraham Abraham, représentant au Canada;

Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection;

Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

*Comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :*

Phil Nagy, président;

Joan Auden, membre.

(Suite à la page précédente)





Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Human Rights

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, June 16, 2008

**Issue No. 7**

**First (final) meeting on:**

Bill C-21, An Act to amend the Canadian  
Human Rights Act

**and**

**Fifth meeting on:**

Issues relating to human rights and,  
inter alia, to review the machinery  
of government dealing with  
Canada's international and national  
human rights obligations

**INCLUDING:**

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-21)

**APPEARING:**

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of  
Indian Affairs and Northern Development and Federal  
Interlocutor for Métis and Non-Status Indians

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Droits de la personne

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 16 juin 2008

**Fascicule n° 7**

**Première (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne  
sur les droits de la personne

**et**

**Cinquième réunion concernant :**

L'évolution de diverses questions ayant trait aux  
droits de la personne et à examiner, entre autres choses,  
les mécanismes du gouvernement pour que le Canada  
respecte ses obligations nationales et internationales en  
matière de droits de la personne

**Y COMPRIS :**

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-21)

**COMPARAÎT :**

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des  
Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur  
fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Goldstein	Lovelace Nicholas
* Hervieux-Payette, P.C.	Munson
(or Tardif)	Oliver
Jaffer	Poy

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*June 10, 2008*).

The name of the Honourable Senator Dallaire substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 10, 2008*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 16, 2008*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Goldstein	Lovelace Nicholas
* Hervieux-Payette, C.P.	Munson
(ou Tardif)	Oliver
Jaffer	Poy

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 10 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 10 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 16 juin 2008*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 12, 2008:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Stratton, for the second reading of Bill C-21, An Act to amend the Canadian Human Rights Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Nolin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 12 juin 2008 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Stratton, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, June 16, 2008  
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:01 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Di Nino, Jaffer, Kinsella, Munson, Oliver and Poy (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Stratton (1).

*In attendance:* Laura Barnett and Mary Hurley, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee began its consideration of Bill C-21, An Act to amend the Canadian Human Rights Act.

**APPEARING:**

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

**WITNESSES:***Indian and Northern Affairs Canada:*

Andrew Beynon, Acting Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction.

*Department of Justice Canada:*

Martin Reiher, Senior Counsel, Operations and Programs Section;

Jim Hendry, General Counsel, Human Rights Law Section.

*Canadian Human Rights Commission:*

Jennifer Lynch, Chief Commissioner;

Yvonne Boyer, Commissioner;

Linda Dabros, Director General, Knowledge Centre;

Ian Fine, Director General and Senior General Counsel.

*Congress of Aboriginal Peoples:*

Patrick Brazeau, National Chief.

*Native Women's Association of Canada:*

Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women Inc.

*Assembly of First Nations:*

Angus Toulouse, Regional Chief;

Daniel Wilson, Strategic Policy, Planning and Law.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 16 juin 2008  
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 1, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Di Nino, Jaffer, Kinsella, Munson, Oliver et Poy (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Stratton (1).

*Également présentes :* Laura Barnett et Mary Hurley, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne.

**COMPARAÎT :**

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

**TÉMOINS :***Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint principal par intérim, Direction des politiques stratégiques.

*Ministère de la Justice Canada :*

Martin Reiher, avocat-conseil, Section des opérations et programmes;

Jim Hendry, avocat général, Section des droits de la personne.

*Commission canadienne des droits de la personne :*

Jennifer Lynch, présidente;

Yvonne Boyer, commissaire;

Linda Dabros, directrice générale, Centre du savoir;

Ian Fine, directeur général et avocat général principal.

*Congrès des Peuples autochtones :*

Patrick Brazeau, chef national.

*Association des femmes autochtones du Canada :*

Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc.

*Assemblée des Premières Nations :*

Angus Toulouse, chef régional;

Daniel Wilson, Politiques stratégiques, planification et questions juridiques.

*AFN's Women's Council:*

Lisa Shaver, Chief.

*As an individual:*

Wendy Cornet, Consultant and President of Cornet Consulting & Mediation Inc.

The chair made an opening statement.

Mr. Strahl made a statement and, together with Mr. Beynon, Mr. Reiher and Mr. Hendry, answered questions.

At 6:06 p.m., the committee suspended.

At 6:10 p.m., the committee resumed.

Ms. Lynch made a statement and, together with Ms. Boyer, Ms. Dabros and Mr. Fine, answered questions.

At 6:35 p.m., the committee suspended.

At 6:39 p.m., the committee resumed.

Mr. Brazeau and Ms. Gabriel each made a statement and, together, answered questions.

At 7:18 p.m., the committee suspended.

At 7:20 p.m., the committee resumed.

Mr. Toulouse and Ms. Shaver each made a statement and, together with Mr. Wilson, answered questions.

At 8:00 p.m., the committee suspended.

At 8:02 p.m., the committee resumed.

Ms. Cornet made a statement and answered questions.

At 8:20 p.m., the committee suspended.

At 8:24 p.m., the committee resumed.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-21, An Act to amend the Canadian Human Rights Act.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 1.1 carry.

It was agreed that clause 1.2 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate.

At 8:26 p.m., the committee suspended.

At 8:48 p.m. the committee resumed and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the

*Conseil des femmes de l'APN :*

Lisa Shaver, chef.

*À titre personnel :*

Wendy Cornet, consultante et présidente de Cornet Consulting & Mediation Inc.

La présidente fait une déclaration.

M. Strahl fait une déclaration et, de concert avec M. Beynon, M. Reiher et M. Hendry, répond aux questions.

À 18 h 6, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 10, le comité reprend ses travaux.

Mme Lynch fait une déclaration et, de concert avec Mme Boyer, Mme Dabros et M. Fine, répond aux questions.

À 18 h 35, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 39, le comité reprend ses travaux.

M. Brazeau et Mme Gabriel font une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 19 h 18, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 20, le comité reprend ses travaux.

M. Toulouse et Mme Shaver font une déclaration et, de concert avec M. Wilson, répondent aux questions.

À 20 heures, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 2, le comité reprend ses travaux.

Mme Cornet fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 24, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le paragraphe 1.1

Il est convenu d'adopter le paragraphe 1.2.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, sans amendement.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat.

À 20 h 26, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 48, le comité reprend ses travaux. Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres



machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Pursuant to rule 92(2)(e) and (f), the committee proceeded in camera to consider its draft report and discuss future business.

It was agreed that the draft report be adopted and that the steering committee be empowered to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical or translation changes required.

It was agreed that the chair be authorized to seek the permission of the Senate to table the report with the clerk if necessary in the case that the Senate has adjourned for the summer.

At 9:28 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Jessica Richardson

*Clerk of the Committee*

choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Conformément aux alinéas 92(2)e) et f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner un projet de rapport et discuter de ses travaux futurs.

Il est convenu que le projet de rapport soit adopté et que le comité de direction soit autorisé à approuver la version finale du rapport, avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires.

Il est convenu que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de déposer le rapport auprès de la greffière, au besoin, si le Sénat a suspendu ses travaux pour l'été.

À 21 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Monday, June 16, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**TWELFTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Canadian Human Rights Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 12, 2008, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le lundi 16 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 12 juin 2008, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 16, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Canadian Human Rights Act, met this day at 5:01 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, we are here this evening to study Bill C-21, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act. I would remind senators that we have looked at the content of section 67 of the Canadian Human Rights Act, which is the subject matter of Bill C-21, in previous studies. Therefore, the topic is not new to the senators in this committee. We will be hearing from expert witnesses throughout the evening, starting with the Honourable Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

Minister, welcome to the committee. We have asked you to be brief so we may ask questions. We want to be as efficient as we can this evening. Perhaps I could ask you to start by introducing the officials that are with you.

**Hon. Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians:** Thank you. I have some experts here both on human rights issues and on the development of the bill itself: Jim Hendry, General Counsel, Human Rights Law Section, Justice Canada; Martin Reiher, Senior Counsel, Operations and Programs, Justice Canada; and Andrew Beynon, Acting Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, Indian and Northern Affairs Canada. When necessary, of course, I will drop back and punt to them for their expertise as the evening goes on.

I am delighted to be here to discuss this bill with you.

[*Translation*]

Thank you for this opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Human Rights to discuss Bill C-21, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act.

[*English*]

This legislation proposes to repeal section 67 of the Canadian Human Rights Act that grants an exemption to decisions made pursuant to the Indian Act. Three decades ago, when the Canadian Human Rights Act was drafted and enacted, section 67 was intended as a temporary measure. Since then, many groups have called for its repeal, including this committee.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 16 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, se réunit aujourd'hui, à 17 h 1, pour en faire l'examen.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous sommes réunis en cette fin d'après-midi pour étudier le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne. J'aimerais rappeler aux sénateurs que, dans le cadre d'études précédentes, nous nous sommes déjà penchés sur le contenu de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ce dont il est question dans le projet de loi C-21. Par conséquent, le sujet ne vous est pas inconnu. Nous entendrons divers experts tout au long de la séance, en commençant par l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Nous vous avons demandé d'être bref afin que nous puissions vous poser des questions. Nous voulons procéder le plus efficacement possible ce soir. Peut-être pourriez-vous commencer par nous présenter les fonctionnaires qui vous accompagnent.

**L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits :** Merci. Je suis venu avec des experts sur les questions de droits de la personne et sur le projet de loi lui-même : Jim Hendry, avocat général, Section des droits de la personne, Justice Canada; Martin Reiher, avocat-conseil, Section des opérations et programmes, Justice Canada; et Andrew Beynon, sous-ministre adjoint principal par intérim, Politiques et orientation stratégique, Affaires indiennes et du Nord Canada. Évidemment, je leur céderai la parole lorsque leur opinion experte sera requise.

Je suis ravi d'être ici pour discuter du projet de loi avec vous.

[*Français*]

Merci de me recevoir au Comité sénatorial permanent des droits de la personne pour parler du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne.

[*Traduction*]

Le projet de loi porte sur l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui soustrait à l'application de la loi les décisions prises en vertu de la Loi sur les Indiens. Quand la Loi canadienne sur les droits de la personne a été rédigée et mise en œuvre, il y a 30 ans, l'article 67 se voulait une mesure temporaire. Depuis, de nombreux groupes, y compris le présent comité, ont réclamé son abrogation.

Last year, this committee's study on the rights of children concluded that section 67 should be repealed. Similar conclusions were drawn by other studies: a 2005 report by the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development regarding on-reserve matrimonial real property and the statutory review of the Canadian Human Rights Act completed in 2000.

The Canadian Human Rights Commission has twice issued studies calling for repeal. No fewer than eight reports by various United Nations bodies have criticized Canada for tolerating the discrimination engendered by section 67.

Members of this committee understand better than most Canadians the issues at stake. Section 67 effectively denies one group of citizens access to the remedies available to all other citizens. As long as section 67 remains in place, individuals — mainly residents of First Nations communities — have limited access to legal recourse should their rights be violated. This fundamental injustice is compounded by the fact that those denied access are already among the country's most vulnerable and impoverished citizens. Canada can and must do better.

Bill C-21 offers a practical and sensible solution. It removes section 67 while including several protections to ensure that repeal proceeds smoothly. For example, the application of the repeal to First Nations governments will be phased in over three years. During this period, decisions taken by First Nations governments and other bodies operating under the Indian Act would remain exempt from the Canadian Human Rights Act.

A comprehensive study will be undertaken during this period to identify and prepare for the impacts of repeal. Within five years of repeal, Bill C-21 requires that the federal government, in collaboration with First Nations, launch a review of the effects of the repeal.

The proposed legislation also includes several provisions responding to the interests and concerns of First Nations. A non-derogation clause was added to the bill following much debate in the House of Commons. An interpretive clause — also the subject of much debate — ensures that due consideration will be given to First Nations legal traditions and customs when considering complaints against First Nations governments related to the Indian Act in a manner consistent with the principle of gender equality.

Once Bill C-21 becomes law, the Canadian Human Rights Commission will become fully engaged in its implementation. The commission has already conducted a great deal of research into the issue and has launched a national Aboriginal initiative.

L'an dernier, l'étude du comité sur les droits des enfants a permis de conclure que l'article 67 devait être abrogé. Des conclusions similaires sont ressorties d'autres études comme le rapport déposé en 2005 par le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes au sujet des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et l'examen réglementaire de la Loi canadienne sur les droits de la personne réalisé en 2000.

La Commission canadienne des droits de la personne a publié deux études qui réclamaient l'abrogation de l'article 67. De plus, pas moins de huit rapports produits par divers organismes des Nations Unies ont critiqué la tolérance du Canada à l'égard de la discrimination issue de l'article 67.

Les membres du comité comprennent les enjeux en cause mieux que la plupart des Canadiens. L'article 67 empêche en fait un groupe de citoyens d'accéder au recours dont disposent tous les autres citoyens. Tant et aussi longtemps que l'article 67 restera en vigueur, des personnes dont les droits seront brimés, principalement des résidents des communautés des Premières nations, auront un accès restreint au recours juridique normalement disponible. Cette injustice fondamentale est aggravée par le fait que ceux à qui cet accès est refusé comptent déjà parmi les citoyens les plus vulnérables et les plus pauvres au pays. Le Canada peut et doit faire mieux.

Le projet de loi C-21 offre une solution réaliste et sensée. Il élimine l'article 67 tout en instaurant plusieurs mesures de protection visant à assurer une transition en douceur. À titre d'exemple, l'abrogation sera appliquée progressivement, sur une période de trois ans, aux gouvernements des Premières nations. Entre-temps, les décisions prises par les gouvernements des Premières nations et d'autres organismes assujettis à la Loi sur les Indiens continueraient d'être soustraites à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Une étude exhaustive sera réalisée pendant cette période pour cerner les répercussions de l'abrogation et s'y préparer. Dans les cinq années suivant l'abrogation, le gouvernement fédéral devra procéder, conformément aux dispositions du projet de loi C-21, à l'examen des effets de l'abrogation, en collaboration avec les Premières nations.

Le projet de loi proposé renferme aussi plusieurs dispositions qui tiennent compte des intérêts et des préoccupations des Premières nations. Une disposition de non-dérogation a été ajoutée au projet de loi après de longs débats à la Chambre des communes. Une disposition interprétative, qui a également animé de longues discussions, stipule qu'on prendra dûment en considération les traditions et coutumes juridiques des Premières nations dans le cadre de l'examen des plaintes déposées contre les gouvernements des Premières nations relativement à la Loi sur les Indiens, et ce, dans l'esprit du respect du principe d'égalité entre hommes et femmes.

Lorsque le projet de loi C-21 sera adopté, la Commission canadienne des droits de la personne participera pleinement à sa mise en œuvre. La commission a déjà fait beaucoup de travaux de recherche sur la question, et elle a lancé l'Initiative nationale



No group, in my opinion, is better equipped and positioned to ensure that the repeal of section 67 proceeds in a practical and judicious manner.

Members of this committee have a deep understanding of the issues surrounding the protection of human rights both here in Canada and around the world. I believe you recognize that Canadian laws, along with the Human Rights Commission and tribunal, provide most citizens of this country a remarkable level of protection.

Section 67, however, effectively assigns a reduced level of rights protection to individuals affected by provisions of the Indian Act. This represents nothing less than legally sanctioned discrimination.

Canadians were motivated to construct a rights-protection regime because they believe in justice and equality. They believe all citizens should be equal before the law. Section 67 has undermined those beliefs for 30 years. It was intended as a temporary adjunct to the Canadian Human Rights Act and it has been there for far too long.

[Translation]

Bill C-21 proposes to phase out section 67 and restore Canadians' faith in our justice system. I encourage committee members to lend their enthusiastic support to Bill C-21.

[English]

I will do my best to answer any questions that the committee members may have.

**The Chair:** Thank you, minister, for being succinct and for bringing this issue to us in the historic Aboriginal Peoples Room.

Your officials are from both Indian and Northern Affairs Canada and the Department of Justice Canada. Therefore, I trust they can answer questions on Aboriginal, constitutional or Charter issues.

**Senator Kinsella:** I was pleased when the Senate received the message from the House of Commons containing this bill the other day. As you mentioned, it has been 30 years.

Having had a hand in the drafting of the original Canadian Human Rights Act, I had in my notes a statement from the then Minister of Justice, Ron Basford. I would like to place on the record what he said: "Parliament will not look favourably on continuing this exemption forever or for very long."

Much of the history of section 67, from the time of the enactment of the Canadian Human Rights Act, was based on fear, misunderstanding, et cetera; however, indeed, as the

autochtone. À mon avis, aucune autre organisation n'est mieux outillée et placée pour veiller à ce que l'abrogation de l'article 67 se fasse de manière organisée et judicieuse.

Les membres du comité possèdent une compréhension approfondie des questions qui concernent la protection des droits de la personne, ici même au Canada et dans le reste du monde. Je crois que vous savez que les lois canadiennes, de même que la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne, garantissent à la plupart des citoyens de notre pays un niveau exceptionnel de protection.

Cependant, l'article 67 réduit la protection offerte aux personnes visées par les dispositions de la Loi sur les Indiens. Il s'agit ni plus ni moins d'une mesure discriminatoire sanctionnée par la loi.

Les Canadiens souhaitent instaurer un régime de protection des droits, parce qu'ils croient dans la justice et l'égalité et pensent que tous les citoyens devraient être égaux face à la loi. L'article 67 a porté ombrage à ces convictions pendant 30 ans, même s'il se voulait un complément temporaire à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il est en vigueur depuis bien trop longtemps.

[Français]

Le projet de loi C-21 propose d'éliminer progressivement l'article 67 et de rétablir la confiance des Canadiens dans notre système de justice. J'encourage les membres du comité à appuyer sans réserve le projet de loi C-21.

[Traduction]

Je ferai de mon mieux pour répondre aux questions des membres du comité.

**La présidente :** Merci, monsieur le ministre, d'avoir été si succinct et de nous avoir exposé la situation dans cette Salle des peuples autochtones, un lieu chargé d'histoire.

Comme les fonctionnaires qui vous accompagnent représentent Affaires indiennes et du Nord Canada et Justice Canada, j'imagine qu'ils pourront répondre à des questions portant sur les Autochtones, la Constitution ou la Charte.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai été ravi de voir que le Sénat avait reçu le message de la Chambre des communes avec ce projet de loi l'autre jour. Comme vous l'avez dit, ça fait 30 ans que nous attendons.

Comme j'avais participé à la rédaction de la Loi canadienne sur les droits de la personne initialement, j'ai pu retrouver dans mes notes une citation du ministre de la Justice de l'époque, Ron Basford. J'aimerais vous la lire : « le Parlement ne serait pas très favorable à l'idée de maintenir cette exception indéfiniment ou très longtemps. »

Si l'article 67 a été maintenu depuis la promulgation de la Loi canadienne sur les droits de la personne, c'est en grande partie en raison de craintes, de malentendus, et cetera. Cependant, comme

Minister of Justice of the day said, this was to be a very temporary thing. It is like the income tax laws when they were first introduced; those were supposed to be a temporary measure.

I would like to turn to one section you have alluded to in your statement. It is clause 3 of the bill: The transitional provision. First, I am curious about the language that is used: "Malgré l'article 1." In English, that is: "Despite section 1." From the old school, we are more used to "notwithstanding." However, maybe the art of legal drafting has changed and maybe a legal official could speak to that.

I am curious to find out whether you or your officials have done a careful analysis of this section, which I believe came in at committee stage in the House, and whether it has been tested against the Charter of Rights and Freedoms, particularly, section 15.

If I have understood this — and please correct me if I have misunderstood — this is effectively saying that the repeal of section 67 will really not come into effect for three years, whereas subsection 15 (1) of the constitutional Canadian Charter of Rights and Freedoms is very explicit. It says that:

Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination. . . .

I would like to focus on the "equal benefit of the law." One of the offensive things about section 67 being in the Canadian Human Rights Act, in my opinion, is that it statutorily denies an equal benefit of the law; namely, the service that is provided by the non-discrimination agency, the Canadian Human Rights Commission.

Have the officials done a careful analysis, based upon that study; does clause 3 meet the test, in your opinion, of section 15 of the Charter?

**Mr. Strahl:** Thank you, senator. I appreciate that. I will maybe have officials to speak to the word "despite" or, as you said, "malgré." I am not sure why that particular word was used, but it was not picked up earlier on. We will speak to that.

As you may know, senator, the original bill we tabled had a shorter time period on that. The concern was and is that the longer this serious transgression or omission continues, the worse it is. It has already been identified by the Canadian Human Rights Commission. It has been identified by the Senate committee several times and by several UN groups. We did have a shorter time period.

The concern that came back — and the subsequent amendments made in committee — were that the transition period was necessary in order to allow First Nations bands and councils to be educated about it and to determine its impacts on

l'a dit le ministre de la Justice à l'époque, il est vrai qu'il ne devait être que temporaire. La législation de l'impôt sur le revenu aussi était censée être provisoire.

J'aimerais maintenant qu'on se penche sur un article auquel vous avez fait référence dans votre déclaration. Il s'agit de l'article 3 du projet de loi, la disposition transitoire. Tout d'abord, le libellé m'intrigue. On emploie en français « Malgré l'article 1 », et en anglais « Despite section 1 ». Étant de la vieille école, nous sommes davantage habitués à voir « nonobstant. » Toutefois, l'art de la rédaction juridique a peut-être évolué; un représentant de Justice Canada pourrait peut-être nous donner son avis là-dessus.

J'aimerais savoir si vous ou vos fonctionnaires avez analysé en profondeur cet article qui, je crois, a été ajouté à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes. J'aimerais savoir si on a vérifié qu'il ne dérogeait pas à la Charte des droits et libertés, surtout à l'article 15 de celle-ci.

Si j'ai bien compris — et corrigez-moi si j'ai tort —, cette disposition prévoit que l'abrogation de l'article 67 ne prenne pas effet avant trois ans, alors que le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés enchâssée dans la Constitution est très explicite :

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination...

J'aimerais qu'on s'intéresse à l'expression « au même bénéfice de la loi ». Si la présence de l'article 67 dans la Loi canadienne sur les droits de la personne choque, à mon avis, c'est parce que celui-ci nie expressément le droit au même bénéfice de la loi, soit l'accès aux services offerts par l'organisme responsable de la lutte contre la discrimination, la Commission canadienne des droits de la personne.

Les fonctionnaires ont-ils effectué une analyse minutieuse de la question? D'après vous, est-ce que l'article 3 du projet de loi respecte l'article 15 de la Charte?

**M. Strahl :** Merci beaucoup, sénateur. Je comprends. Je laisserai les représentants qui m'accompagnent répondre à votre question sur l'emploi du mot « malgré », ou « despite ». Je ne sais pas pourquoi on a choisi ce terme, mais c'est la première fois qu'on le relève. On en discutera.

Vous savez peut-être, sénateur, que le projet de loi que nous avions déposé à l'origine prévoyait un délai plus court. Évidemment, plus longtemps la transgression grave ou l'omission perdure, pire c'est. La Commission canadienne des droits de la personne l'avait déjà fait remarquer, tout comme le comité du Sénat, à plusieurs reprises, et divers organismes des Nations Unies. Nous avions donc prévu un délai plus bref.

Toutefois, certains considéraient — et c'est ce qui a poussé le comité à proposer des amendements — qu'une période de transition était nécessaire pour permettre aux bandes et aux conseils des Premières nations de se familiariser avec la nouvelle



their business. This new 36-month figure came through the parliamentary process as an amendment. I had hoped to have it quicker than that.

As far as the risk itself, Mr. Hendry could speak to that. We are moving more toward equality as opposed to further away with regards to the risk overall in the bill. However, Mr. Hendry could mention the timelines.

**Jim Hendry, General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada:** It is time limited. I might also draw the committee's attention to the fact that it does apply immediately to the federal government. At the same time, it gives a certain period of time for the First Nations to develop the skills, the systems and so on to work the commission and others to develop the capacity to ensure full compliance with the act.

There was a fair amount of evidence given of the need for development of the capacity to become ready. As a result, this bill would not be before you if it had not passed the review of the government and the House of Commons.

I might mention, as well, that there was a time-lag of three years before the coming into force of most of the Charter and section 15, with a view to enabling governments to come to terms with the requirements of the equality provisions. This, in a way, does that for the First Nation governments and the ones that are mentioned there.

All in all, the bill is before you. It would not be before you if it had not been reviewed for these issues.

**Senator Kinsella:** I would have preferred to see the bill without that section. Indeed, the bill I introduced a couple of years ago did not have that kind of a section in it.

From a human rights advocate view the point that you make, that this applies to the federal government, forthwith on coming into force of the section, it good. From a human rights advocate's point of view, it would take at least three years in order for a case to be taken to the Supreme Court up through the process to try to see whether an aggrieved Canadian, or anyone, could say, "I should have access to the benefit of the law provided by the Canadian Human Rights Act." Therefore, from an advocate's point of view, this probably guarantees you will get there and the costs that will be associated.

I thought I would put my concern on the record, from a practical point of view. I think these are the words of the minister. This is also from a human rights advocate's point of view. We achieved the objective which we have been struggling with for some 30 years. That is all I have to ask.

**Mr. Hendry:** I might add that, as the minister said, the original intent was something shorter, perhaps something more acceptable. However, this bill does mean that section 67 will be ended. It is not something that extends it longer than necessary for people to become ready.

loi et de déterminer ses répercussions sur leurs activités. Au cours du processus parlementaire, on a amendé le projet de loi pour allonger le délai jusqu'à 36 mois. J'aurais voulu qu'on procède plus rapidement.

Quant aux risques, M. Hendry pourra mieux vous répondre que moi. Grâce à ce projet de loi, nous tendons davantage vers l'égalité, nous ne nous en éloignons pas, en dépit des risques qu'on peut voir. Toutefois, M. Hendry pourra vous parler du délai.

**Jim Hendry, avocat général, Section des droits de la personne, ministère de la Justice du Canada :** C'est limité dans le temps. J'aimerais également attirer l'attention du comité sur le fait que le gouvernement fédéral doit se conformer immédiatement. Toutefois, on accorde du temps aux Premières nations pour qu'elles se préparent et mettent en œuvre les systèmes nécessaires; pour qu'elles s'assurent, en travaillant de concert avec la Commission et d'autres intervenants, d'être tout à fait en mesure de respecter la loi.

Beaucoup ont souligné la nécessité de se préparer. Vous ne seriez pas saisi de ce projet de loi s'il n'avait pas été approuvé par le gouvernement et la Chambre des communes.

Je me dois également d'ajouter que le gouvernement a bénéficié d'un délai de trois ans, avant l'entrée en vigueur de la majeure partie de la Charte, notamment l'article 15, pour se conformer aux dispositions sur l'égalité. On fait un peu la même chose pour les gouvernements des Premières nations et les autres entités visées.

En somme, si vous êtes saisis du projet de loi, c'est parce qu'on a déjà examiné toutes ces questions.

**Le sénateur Kinsella :** J'aurais préféré qu'on se passe de cet article. Le projet de loi que j'avais présenté il y a quelques années ne comprenait pas de dispositions de ce genre.

Sur le plan des droits de la personne, c'est une bonne chose que l'article s'applique immédiatement au gouvernement fédéral dès l'entrée en vigueur de la loi. Si une plainte en matière de droits de la personne était déposée, il faudrait au moins trois ans pour qu'elle soit entendue par la Cour suprême et pour que celle-ci détermine si un Canadien affligé, ou quiconque, peut revendiquer le droit au même bénéfice de la loi prévu par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Par conséquent, du point de vue de la défense des droits de la personne, cela justifie probablement la fin et les moyens.

Je tenais à exprimer mes craintes, d'un point de vue pratique. Je crois bien que ce sont les propos du ministre. C'est également le point de vue des défenseurs des droits de la personne. Nous avons atteint l'objectif que nous visions depuis 30 ans. C'est tout ce que j'avais à dire.

**M. Hendry :** J'aimerais ajouter, comme le ministre l'a mentionné, qu'on avait fixé à l'origine un délai plus court, peut-être plus acceptable. Toutefois, ce projet de loi prévoit bien l'abrogation de l'article 67. On ne le maintiendra pas plus longtemps que nécessaire pour que les principaux intéressés se préparent.

**Mr. Strahl:** I will add, as well, that it may be a good question to put to one of your witnesses, the Canadian Human Rights Commission, later this evening. You could ask them to talk about what they see as part of their Aboriginal initiative — the educational component for First Nations to avoid discriminatory practices or how to educate their band and council and so on.

As you say, it may take a while for a case to work through the system, but there is also “an ounce of prevention is worth a pound of cure” in there. They could talk about the need to make people aware of their rights — that is one part — but also how to avoid practices that might land you in hot water before a commission. That will also be part of their initiative, as I understand it, but they can speak to that at some length.

**Senator Munson:** First, I would like to praise the government for what happened last week. You did the right thing and we are all proud of what happened.

I have two questions. One has to do with Bill C-21. I have another question that has to do with Aboriginal rights and has nothing to do with Bill C-21. It is a gentle question, so do not be too worried about it.

The matter of collective rights was a frequent topic before the House of Commons Aboriginal Affairs Committee; discussing the interpretation clause issue without discussion of their specific content. In his appearance before the committee, National Chief Patrick Brazeau of the Congress of Aboriginal Peoples questioned whether there are any collective rights on reserves as opposed to the collective rights of a particular nation, such as the Algonquin Nation.

I would like to get your reaction to this observation. Also, can you give the committee examples of collective rights on Indian Act reserves?

**Mr. Strahl:** My understanding of Chief Brazeau's interpretation of what would be best for First Nations people in the country is that he believes we should address First Nations issues in envelopes. We should, for example, address the entire Algonquin or Cree Nation, or in my riding, the Sto:lo Nation — and not deal with 20 or 30 different bands. He thinks that the government you get from that is asked to do too many things with too few people. He would rather see government of a broader nature. He would rather have the Government of Canada — and I hate to put words in his mouth, but it is my understanding — deal with the Mohawk, the Algonquin, the Cree or whatever it is as a group writ large, as opposed to individual bands and councils.

We are always delighted to do that. We have tentative treaty negotiations with the Maa-Nulth, for example. If it is four or five bands and councils involved, they will have all voted on it, but the treaty will cover more than one reserve or more than one band and council, and more than one of those communities. That is ideal. I would love to do that.

**M. Strahl :** C'est probablement une bonne question à poser aux témoins représentant la Commission canadienne des droits de la personne, plus tard ce soir. Vous pourriez leur demander de vous parler des composantes de l'Initiative autochtone — la campagne de sensibilisation des Premières nations visant à réduire les pratiques discriminatoires et à informer les bandes et les conseils, entre autres.

Comme vous l'avez dit, le processus judiciaire est long, mais il vaut mieux prévenir que guérir. On pourrait invoquer la nécessité d'informer les gens de leurs droits, d'une part, mais également des pratiques auxquelles ils doivent renoncer s'ils ne veulent pas répondre de leurs actes devant une commission. Je crois que cela fait également partie de l'Initiative, mais la Commission pourra vous donner plus de détails.

**Le sénateur Munson :** Tout d'abord, je tiens à féliciter le gouvernement pour ce qu'il a fait la semaine dernière. C'était la bonne chose à faire, et nous en sommes tous fiers.

J'ai deux questions. L'une porte sur le projet de loi C-21, tandis que l'autre concerne plutôt les droits des Autochtones. Ne vous inquiétez pas, c'est une question facile.

Les droits collectifs ont fréquemment fait l'objet de débats au comité des affaires autochtones de la Chambre des communes, où on a discuté des dispositions interprétatives sans vraiment s'attarder sur leur contenu. Lorsqu'il a comparu devant le comité, le chef national Patrick Brazeau, du Congrès des peuples autochtones, s'est demandé s'il existait des droits collectifs propres à chacune des réserves, par opposition aux droits collectifs des nations, comme celle des Algonquins.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. En outre, pourriez-vous nous donner des exemples de droits collectifs dans les réserves visés par la Loi sur les Indiens?

**M. Strahl :** Si je comprends bien, le chef Brazeau considère qu'il serait dans l'intérêt des Premières nations d'aborder les questions autochtones globalement. Par exemple, on devrait traiter avec l'ensemble de la nation algonquienne ou crie — ou dans ma circonscription, les Sto:lo —, plutôt qu'avec 20 ou 30 bandes différentes. Il pense que l'administration aurait trop à faire avec trop peu de ressources. Il préférerait que ça se situe à un autre niveau pour que le gouvernement du Canada — et je ne veux pas lui faire dire des choses qu'il n'a pas dites, mais c'est ce que je comprends — puisse traiter avec les Mohawks, les Algonquins, les Cris ou tout autre groupe dans son ensemble, plutôt qu'avec chaque bande et conseil séparément.

Ça nous convient tout à fait. Par exemple, nous avons entamé des négociations sur un projet de traité avec les Maa-Nulth. Quatre ou cinq bandes et conseils participent et voteront, mais le traité s'appliquera à plusieurs réserves, bandes, conseils et communautés. C'est l'idéal. Ce serait formidable.



The reality is that many First Nations, particularly when it comes to human rights issues and matrimonial, real property rights issues, believe their particular concerns are theirs alone and are not necessarily shared by the larger group.

Whenever possible, I would love to deal with larger groups. I think there is some wisdom in that from time to time. In reality, if they want to deal as a community, as a reserve, as a band and council individually, that is what we do. I am not sure if there was a technical question — part of that question on the interpretive clause itself.

**Mr. Hendry:** Perhaps I will change the scope to the way the Human Rights Act works. I believe you had characterized the individual person who wants a particular job or a piece of land or something of that nature, as an individual interest or an individual right, if they have a legal right to access it.

The act already contains certain specific provisions, such as the bona fide occupational requirement in matters of employment and the bona fide justification in matters of services. They tend to represent the collective interests of the group. What you might have is the interest of an individual in a particular job, piece of land or service, and that is balanced, in the way in which the act works, with the interest of the collectivity and its interest in maintaining its land or a certain amount of funds or to stay within the funding that they have. It tries to balance the interests of the whole group with those of that one person, who is asserting a right to a particular piece of it.

**Senator Munson:** Thank you for that. On another issue, we are the Standing Senate Committee on Human Rights, so I will speak about a human right for Aboriginal peoples. Last week, we had the Assembly of First Nations' Chief Phil Fontaine here the day after the Prime Minister's apology on residential schools. It was rather unique, because we were able to ask questions of the chief on different issues.

He put this on the plate, and I think it is important to put on the plate here. We talked about languages. He said that three languages — Cree, Inuit and Ojibwa — are still strong languages, but there are 52 other languages in a precarious state.

Under a previous government, he said, we undertook a major study to carefully examine this issue and a task force was put together. They were able to secure a commitment of \$172 million over 10 years to enhance, preserve and revitalize indigenous languages. However, Chief Fontaine said:

Unfortunately, we were informed by the current government that this commitment was, by the stroke of a pen, to be deleted from the fiscal framework. Today, we are in an even more serious crisis than we were last year and the year before when we were able to convince the government that something needed to be done on an urgent basis.

Toutefois, de nombreuses Premières nations, surtout lorsqu'il est question des droits de la personne et des biens immobiliers matrimoniaux, pensent que leurs préoccupations ne sont pas partagées par le reste des groupes.

Lorsque c'est possible, j'aime bien travailler avec de plus grands groupes. Je trouve que c'est intéressant de le faire à l'occasion. Dans les faits, si une communauté, une réserve, une bande ou un conseil veut traiter avec nous séparément, nous acceptons. Je ne sais pas si vous aviez une question technique au sujet de la disposition interprétative.

**M. Hendry :** J'aimerais changer un peu de perspective et vous parler de l'application de la Loi sur les droits de la personne. Si quelqu'un convoite un emploi, un lopin de terre ou autre, on parle d'un intérêt personnel, ou encore d'un droit individuel, si c'est prévu par la loi.

La loi comprend déjà certaines dispositions précises, comme l'exigence professionnelle justifiée en matière d'emploi, et le motif justifiable s'il est question de services. Celles-ci tendent à protéger les intérêts collectifs du groupe. Les intérêts personnels à l'égard d'un emploi, d'une terre ou d'un service sont contrebalancés, dans la loi, par les intérêts de la communauté, qui doit préserver ses terres et ses fonds ou respecter son budget. La loi essaie d'établir un équilibre entre les intérêts du groupe et ceux de ses membres, qui ont leurs propres revendications.

**Le sénateur Munson :** Merci. Maintenant, puisqu'il s'agit du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, j'aimerais aborder les droits des peuples autochtones. La semaine dernière, nous avons reçu le chef de l'Assemblée des Premières Nations, Phil Fontaine; c'était le lendemain des excuses du premier ministre à propos des pensionnats. C'était très intéressant, parce que nous avons été en mesure de lui poser des questions sur différents sujets.

Je crois qu'il convient de répéter ici ce qu'il a dit au sujet des langues autochtones. Trois d'entre elles — le cri, l'inuit et l'ojibwa — se portent encore bien, mais 52 autres sont menacées.

Sous un gouvernement précédent, a-t-il dit, nous avons entrepris une étude importante en vue d'examiner soigneusement cette question et mis sur pied un groupe de travail. Nous avons réussi à obtenir un engagement de 172 millions de dollars sur 10 ans pour promouvoir, préserver et revitaliser les langues autochtones. Toutefois, le chef Fontaine a déclaré :

Malheureusement, le gouvernement actuel nous a fait savoir que cet engagement sera rayé du cadre financier d'un simple trait de plume. Nous connaissons aujourd'hui une crise encore plus grave que celle où nous nous trouvions l'année dernière et l'année précédente, alors que nous étions arrivés à convaincre le gouvernement que des mesures devaient être prises sans délai.

He said to Senator Joyal that he is absolutely right that Canada will be less today if a single language disappears.

We heard the Prime Minister's apology, and that was the right thing. Then we heard so many people talk about the follow-up and what has to be done. This is a concrete measure; and from my perspective, sitting on the Standing Senate Committee on Human Rights, this is a human right.

Would you, with the stroke of a pen, minister, reverse that decision?

**Mr. Strahl:** It is not just a matter of a stroke of a pen, of course. It may well be a budgetary item of that size. Part of this is funded through INAC, but there are other funds expended through Canadian Heritage as well that deal with preservation of languages as a heritage issue. Not all of the funds come through my department for that.

However, I do not have the numbers either. I did not prepare for that for this meeting, but I can provide the numbers to let you know what Canadian Heritage is spending as well, which is significant and ongoing. I do not have those numbers with me, but I will get them for you.

**Senator Munson:** Minister, upon reflection, do you believe that federal monies should be used to save these languages? We have spent hundreds of millions of dollars protecting our two official languages. I would like to hear from you today whether, when you take a look at it from a human rights perspective, perhaps real money should be put into saving these languages. Would you be prepared to revisit this?

**Mr. Strahl:** I am prepared to say the federal money should be and is being used to help preserve indigenous languages, and that is a good thing. I will use an example in my own riding. One lady spoke to me about some of the money that has been spent. She had a couple of significant grants to help put together a particular dialect in the northern part of my riding and had done some very good work to get to a certain stage.

One of the problems was that there was not enough money. She mentioned what she felt were cutbacks on spending on languages. What she really wanted was to publish a book. The problem was that publishing the book about the language was fully 50 per cent of the entire amount of money that she felt was necessary for language preservation.

Many people in this business tell me that if your funds are limited — and they are always going to be limited somewhat — publishing a book may be the last thing you need to do, and may even be unnecessary. With computers and Internet sites and different ways to preserve the knowledge, publishing the book, if it is 50 per cent of the entire budget, may not be the best use of the funds.

Yes, we should spend money and we do spend money. I will get you the details of that, but you have to spend it wisely. There will always be budget pressures to make sure money is spent wisely. Any minister will tell you it is not a matter

Il a affirmé au sénateur Joyal qu'il avait raison de dire que ce serait mauvais pour le Canada qu'une seule de ces langues disparaisse.

Le premier ministre a présenté ses excuses, comme il se devait. Puis, beaucoup ont dit qu'il fallait s'occuper de la suite et passer à l'action. Voilà une mesure concrète; et de mon point de vue, puisque je siège au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, c'est aussi un droit de la personne.

Monsieur le ministre, annuleriez-vous cette décision d'un simple trait de plume?

**M. Strahl :** Ce n'est évidemment pas aussi simple. C'est tout un poste budgétaire. Les fonds viennent en partie du MAINC, mais également de Patrimoine canadien, puisque la protection des langues relève de sa compétence. Le financement ne provient pas uniquement de mon ministère.

Malheureusement, je n'ai pas de chiffres à vous donner; je ne m'étais pas préparé à ce genre de questions. Cependant, je pourrai vous fournir plus tard les renseignements nécessaires et vous dire à combien s'élève le financement — considérable et permanent — de Patrimoine canadien.

**Le sénateur Munson :** Monsieur le ministre, après réflexion, croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait investir dans la sauvegarde de ces langues? Nous avons dépensé des centaines de millions de dollars pour protéger nos deux langues officielles. J'aimerais savoir si, du point de vue des droits de la personne, vous considérez qu'on devrait prévoir des fonds pour préserver ces langues. Seriez-vous disposé à revoir la question?

**M. Strahl :** Je suis prêt à dire que le gouvernement fédéral devrait investir dans la protection des langues autochtones; d'ailleurs, il le fait, et c'est une bonne chose. Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans ma circonscription, une femme m'a parlé des sommes investies. Elle avait reçu quelques subventions non négligeables pour l'aider à sauvegarder un dialecte parlé dans le nord de mon comté, et avait obtenu d'excellents résultats jusque-là.

Le problème, c'est qu'elle commençait à manquer d'argent. Elle avait l'impression qu'on avait réduit les dépenses consacrées aux langues. En fait, elle voulait publier un livre sur le dialecte en question. Le hic, c'est que pour le faire, cela lui coûtait 50 p. 100 du montant total dont elle disait avoir besoin pour protéger la langue.

Beaucoup de gens dans ce domaine me disent que si on dispose de fonds limités — et c'est toujours le cas, jusqu'à un certain point —, publier un livre est la dernière chose à faire. C'est peut-être même inutile, puisqu'avec les ordinateurs et les sites Internet, il existe maintenant différentes façons de préserver nos connaissances. Dans ces conditions, amputer son budget de moitié pour publier un livre n'est peut-être pas ce qu'il y a de plus efficient.

Certes, nous devrions affecter des ressources à cette question, et nous le faisons. Je vous donnerai les chiffres exacts, mais sachez qu'il faut dépenser judicieusement. Il y aura toujours des pressions budgétaires nous obligeant à gérer intelligemment



of a stroke of a pen; it is a matter of fitting it in as one of many priorities, ensuring that money is spent most effectively and on the priority areas.

**Senator Munson:** In closing, because other senators do have questions, I feel that what we heard last week with the apology — and many people said it — is that what the residential schools did was take the Indian out of the child.

From my perspective, not only did it take the Indian out of the child, but also the language out of the child. When you take the language out of the child, it moves to succeeding generations. They become a lost generation that has a difficult time defending who they are inside their souls and hearts. I would like to put that on the record. As I said before, minister, you did the right thing with the apology. It was long overdue and I believe that you can do the right thing again in respect of languages.

**Mr. Strahl:** Thank you. Language is important but other elements are also important. When we signed the James Bay-Cree settlement, I was up in that territory. On the edge of town, they had put together an interpretive centre to teach language, traditional medicines, how to survive a minus 40 Celsius winter with nothing but the clothes on your back. They had programs for children and for the community at large. Elders were involved in everything from making snowshoes to teaching how to tan a different type of reindeer hide. Not only has language been lost but also many other things, in part due to residential schools and in part due to other factors. In my experience travelling the country, when communities make that a priority, good things happen. People take pride in where they came from. They begin to relearn the language and other aspects of culture, which are extremely important for individual self-esteem and the good work that the community does as a whole. It is almost always beneficial so I want to agree with you about language and take it one step further by including areas of culture.

**Senator Oliver:** Welcome minister, and thank you for your remarks. I would like to follow along the questions raised by Senator Munson about language and customs. When Bill C-21 was first introduced in the House of Commons, it did not have a non-derogation clause. The Canadian Bar Association and the Assembly of First Nations and others said we should have something like that in the bill. After hearing evidence, the Commons committee put in their own language. Then the government said it preferred its own language because it is consistent with what we is used in other pieces of legislation and is the language most often used in selected federal legislation.

The House of Commons language referred to the kinds of things that you and Senator Munson were talking about — language and customs. Their language said, “to the repeal of section 67 and also provided more broadly for the non-derogation from any rights or freedoms recognized under the customary laws or traditions of the First Nations people.”

notre argent. N'importe quel ministre vous dira qu'il ne suffit pas de tirer un trait de plume, comme vous le dites; il faut concilier de nombreuses priorités et investir le plus efficacement possible dans les domaines ciblés.

**Le sénateur Munson :** Pour conclure — et laisser la chance aux autres sénateurs de poser des questions —, je dirais qu'après les excuses de la semaine dernière, beaucoup de gens ont dit que les pensionnats avaient fait disparaître toute trace d'indianité chez les enfants.

À mon avis, on a aussi effacé toute trace de leur langue. Cela se répercute sur les générations suivantes, qui perdent tout repère identitaire, dans leur âme et leur cœur. Je tiens à le souligner. Comme je l'ai déjà dit, monsieur le ministre, vous avez fait le bon choix en présentant des excuses. Celles-ci étaient attendues depuis très longtemps déjà. Je suis convaincu que vous pouvez aussi faire un geste semblable à l'égard des langues.

**M. Strahl :** Merci. Les langues sont en effet importantes, mais il n'y a pas qu'elles. Lorsque nous avons signé l'accord avec les Cris de la baie James, je me suis rendu dans cette région. Aux abords de la ville, on avait créé un centre d'interprétation pour enseigner la langue, la médecine traditionnelle et comment survivre à l'hiver quand la température descend à moins 40 degrés, avec pour toute protection les vêtements que vous portez. Il y avait des programmes pour les enfants et l'ensemble de la communauté. Les aînés participaient en fabriquant des raquettes et en montrant comment tanner différents types de peaux de rennes. Les langues ne sont pas les seules à avoir été perdues, en partie à cause des pensionnats, mais aussi d'autres facteurs. Pour avoir voyagé partout au pays, je sais que lorsque les communautés font de leur culture une priorité, ça porte fruit. Les gens sont fiers d'où ils viennent. Ils commencent à réapprendre la langue et à se familiariser de nouveau avec la culture, ce qui favorise énormément leur estime personnelle et le bien-être de la communauté dans son ensemble. Ça fonctionne presque toujours. Voilà pourquoi je suis tout à fait d'accord avec vous au sujet des langues, et j'inclurais même la culture.

**Le sénateur Oliver :** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre, et vous remercie de votre intervention. Mes questions vont dans le même sens que celles du sénateur Munson sur les langues et les coutumes. Lorsque le projet de loi C-21 a été présenté pour la première fois à la Chambre des communes, il ne comprenait pas de disposition de non-dérogation. L'Association du Barreau canadien, l'Assemblée des Premières Nations et d'autres intervenants en ont réclamé une. Après avoir entendu de nombreux témoignages, le comité de la Chambre des communes a choisi son propre libellé. Puis, le gouvernement a dit préférer sa formule, conforme à ce qui est utilisé le plus souvent dans d'autres mesures législatives et dans les lois fédérales.

Le libellé proposé par la Chambre des communes faisait justement référence à ce dont vous parliez, vous et le sénateur Munson — la langue et les coutumes. On disait : « à l'abrogation de l'article 67 et qui prévoyait plus largement la non-dérogation aux 'droit ou libertés reconnus par le droit coutumier et les traditions des peuples des Premières nations' ».

They talked about customary laws or traditions. When you look at C-21 as it is before us, it talks about:

... repeal of section 67 of the *Canadian Human Rights Act* shall not be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided for the existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada by the recognition and affirmation of those rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

Nothing is said there about customary laws or traditions.

As you know, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs did a major study on non-derogation of rights. One of its conclusions was that to bring consistency to all federal statutes, this should be put in the Interpretation Act so that every Canadian statute that is interpreted can refer to the Interpretation Act. That has not been done yet.

My main question is: Do you feel that the language in Bill C-21 under clause 1.1 is stronger than the language suggested by the House of Commons, which referred to customary laws or traditions of the First Nations people?

**Mr. Strahl:** That was quite a point of debate as we dealt with the amendment brought in at the committee stage; and we had concerns with it. Speaking first to the non-derogation clause that was passed by the House. It used similar language to that found in the Indian Oil and Gas Act. It is not boilerplate but it is pretty much so, and is used in seven or eight different acts. It is an attempt to reassure First Nations and Aboriginal people that their existing Aboriginal rights in the Constitution will be respected and that this does not trump those rights. It provides that reassurance.

I am not a constitutional lawyer. I did, however, receive legal advice that because the Constitution is always there, it will be interpreted with the Constitution in mind. It is not necessary on the one level because the Constitution is not only the law of the land but it is also the lens through which any court would interpret any bills that we might pass. That being said, it became clear that it added to the comfort level for First Nations to have it in there. In the end, it was put in and we asked only that it be consistent with the other non-derogation clauses in other acts.

The problem that I foresaw with the concept of customary laws and traditions is that you would be asking courts to interpret based on something quite local. For example, an individual band could argue that their customs were to do something quite unusual by Canadian constitutional standards. They might say that it has always been their tradition or custom to hire people based on their relationship to the chief. Perhaps so, but the whole purpose of this bill is to make it Charter compliant while recognizing Aboriginal rights and title and things that are held done communally and held in common. None of that is in dispute. However, the concern is what would result if you brought in the customary laws and traditions of each of the 630 or 640 First Nations across the country. You could end up with

On parlait donc du droit coutumier et des traditions. Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-21 dit ceci :

[...] l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il n'est pas question de droit coutumier et de traditions.

Comme vous le savez, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a effectué une étude approfondie sur la non-dérogation aux droits. Il en est arrivé à la conclusion que pour uniformiser la législation fédérale, il fallait inclure ces dispositions dans la Loi d'interprétation. De cette façon, on pourrait se référer à cette dernière pour interpréter toutes les mesures législatives canadiennes. Ça n'a pas encore été fait.

Voici donc ma question : considérez-vous que le libellé de l'article 1.1 du projet de loi C-21 soit plus contraignant que celui proposé par la Chambre des communes, lequel faisait mention du droit coutumier et des traditions des Premières nations?

**M. Strahl :** C'était un point litigieux quand on a débattu de l'amendement en comité, et cela nous préoccupait. Je vais discuter d'abord de la disposition de non-dérogation adoptée par la Chambre. On y emploie un libellé semblable à celui qu'on retrouve dans la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes. C'est plus ou moins une formule type employée dans sept ou huit lois différentes. Elle confirme aux Premières nations et aux peuples autochtones que les droits ancestraux enchâssés dans la Constitution seront respectés, et qu'on n'y portera pas atteinte. C'est pour les rassurer.

Je ne suis pas avocat spécialisé en droit constitutionnel. Cependant, j'ai reçu des avis juridiques selon lesquels, étant donné que la Constitution sous-tend notre système, toutes les lois sont interprétées à la lumière de celle-ci. Ce n'est donc pas nécessaire parce que, non seulement la Constitution est la loi du pays, mais c'est également ce sur quoi se fondent les tribunaux pour interpréter toutes les mesures législatives que nous pourrions adopter. Cela étant dit, les Premières nations préféreraient inclure une disposition de ce genre. Au bout du compte, on l'a fait, à condition qu'elle soit semblable aux autres dispositions de non-dérogation d'autres lois.

Le problème que j'entrevois avec ce concept de droit coutumier et de traditions, c'est qu'il faudrait que les tribunaux basent leur interprétation sur des coutumes locales. Par exemple, une bande pourrait faire valoir des coutumes qui ne cadrent pas avec les normes constitutionnelles canadiennes. Elle pourrait dire, par exemple, que sa tradition veut qu'on embauche des gens en fonction de leur relation avec le chef. C'est peut-être vrai, mais l'objectif est de rendre la loi conforme à la Charte, tout en reconnaissant les droits et titres ancestraux de la communauté. Ce n'est pas contesté. Toutefois, un problème pourrait se poser si on incluait le droit coutumier et les traditions de chacune des 630 ou 640 Premières nations du pays. On pourrait se retrouver avec une multitude de droits et de libertés disparates. Une Première nation



a hodgepodge of rights and freedoms that are not consistent. An individual First Nation might argue before the Human Rights Commission or a court that "this was our custom." It would not be just a tradition, because it would now be customary law. That brings it to another level.

We agreed to add a non-derogation clause that is consistent with such clauses in other statutes. I will respond to the committee's suggestion to put the non-derogation clause in the Interpretation Act. I am preparing a response that should be ready for you shortly. There was such concern from First Nations and Aboriginal people that a non-derogation clause go in this bill that I am not sure what would have happened if we had said that we would pull all non-derogation clauses out of these acts and put them in an Interpretation Act. That might cause concern that we would be weakening the bill.

I know how hard they fight to put these in particular bills. That being said, we ended up with one that is consistent with the rest of the non-derogations clauses. That is the evolution to this stage.

**Senator Oliver:** If there were six or seven that had similar language, there were six or seven others that had different language. The advantage of giving it something common would be that they would all be the same. Certainly, the Supreme Court and other courts use the Interpretation Act as their base, and that would bring consistency.

**Mr. Strahl:** In my experience, sometimes those clauses are brought in because of the desires of a particular group. In this case it is germane to the group affected, which is First Nations. A group says, "We will not be satisfied unless you put that in the act." Then you can say it is already covered. They will say, "Do not give me that, I want to see it in this act."

That is what happened here. We did not feel it was necessary. Constitutional lawyers tell me that it will be interpreted through that lens anyway. In the end, it brought a certain comfort level to see it in there to ensure that someone can pick up this act — it is a short bill now — and read it. If you do not have the interpretive act hanging on the corner of your desk, you can look at it and say notwithstanding all of that, this will be interpreted consistently with Aboriginal rights and titles.

**Senator Oliver:** I appreciate that.

[Translation]

**Senator Dallaire:** Thank you for joining us, Minister, for this meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights.

[English]

I am looking at the resource base exercise behind all this. We know that there has been a request for the three years on the side of the Aboriginal communities and organizations because they are not sure how they will handle it. There is an education process and an evolving information exercise on prevention and so on.

pourrait faire valoir devant la Commission des droits de la personne ou un tribunal que telle est sa coutume. Celle-ci passerait du statut de tradition à celui de droit coutumier, ce qui est tout à fait différent.

Nous avons accepté d'ajouter une disposition de non-dérégation semblable aux autres du même genre. Quant à la suggestion du comité d'ajouter ce concept à la Loi d'interprétation, je suis à préparer une réponse qui devrait vous parvenir sous peu. Les Premières nations et les peuples autochtones voulaient tellement que cette clause soit incluse dans ce projet de loi que je ne sais pas comment ils auraient réagi si on avait décidé de l'éliminer de toutes les mesures législatives pour l'intégrer à la Loi d'interprétation. Certains craindraient un affaiblissement des projets de loi.

Je sais qu'ils se battent bec et ongles pour faire ajouter ces dispositions. Cela étant dit, celle-ci est maintenant semblable aux autres. Voilà où nous en sommes.

**Le sénateur Oliver :** S'il y en avait six ou sept qui utilisaient le même libellé, six ou sept autres en employaient un différent. En regroupant tout, on aurait l'avantage de garantir l'uniformité, puisque la Cour suprême et les autres tribunaux se basent sur la Loi d'interprétation.

**M. Strahl :** D'après ce que j'en sais, ces dispositions sont parfois ajoutées à la demande de certains groupes; dans le cas présent, cela concerne les Premières nations, soit les principaux intéressés. Elles nous disent qu'elles ne seront satisfaites que lorsqu'on ajoutera cette clause au projet de loi, et même si on répond que c'est déjà prévu ailleurs, elles ne veulent rien entendre et la réclament.

C'est ce qui s'est passé ici. Nous considérons que ce n'était pas nécessaire. Des spécialistes du droit constitutionnel m'ont dit que cette interprétation était garantie de toute façon. Au bout du compte, cela servait à reconforter les gens, parce qu'ainsi on peut lire le projet de loi — il est bref —, et même si on n'a pas la Loi d'interprétation à portée de la main, on peut tout de même comprendre que, nonobstant tout le reste, ce sera interprété de façon à respecter les droits et titres ancestraux.

**Le sénateur Oliver :** Je comprends.

[Français]

**Le sénateur Dallaire :** Monsieur le ministre, merci d'être venu, j'apprécie votre présence au Comité sénatorial des droits de la personne.

[Traduction]

C'est aussi une question de ressources. On sait que les communautés et organisations autochtones ont demandé un délai de trois ans parce qu'elles ne savaient pas comment réagir. Un processus de sensibilisation, d'information et de prévention est en cours.

There seems to be, once again, a sort of passing-of-the-buck on the financial side of the house. We know that the person putting in a complaint does not need a lawyer, but I would suspect it would be difficult to move without legal counsel. There is no money in the system anymore because all that was crashed, and there does not seem to be any money in this to support — as you have said — the poorest of the poor of the country to be able to use what has been given to them.

Second, is your organization able to absorb this, whatever it is? Do you have the extra lawyers and the resources? Is that in your funding line or will we absorb this with the rest of it and maybe — not to be nasty — not build another school because we have to handle this?

The resource exercise seems to be passé, or “we will sort it out in three years.” I think the way it is presented it may be inappropriate.

**Mr. Strahl:** I will admit there is some uncertainty as to how many cases may be brought forward. You will get some people arguing that this will be tumultuous and it will turn the whole system on its head. Other chiefs and councils tell me they already adhere to this and already run a clean ship and do not expect anything to happen, other than it will apply more fully.

We also have some track record in that the self-governing First Nations in the country right now are already covered under the Canadian Human Rights Act. They lose the exemption of section 67 when they become a self-governing entity. They are already covered. We can already see what has happened. My observation is that when the section 67 exemption no longer applies to them, not a whole lot happens. It is not tumultuous. It is not chaos. It is quite orderly. There have not been a huge number of cases.

That being said, we will have to see what resources are necessary. It was not been put into the bill because it is uncertain what the up-take on it will be. That was partly why the bill includes a review; this ensures we can review that with First Nations to see how it is going and whether they have sufficient resources.

Resources will be necessary for the Canadian Human Rights Commission to do an educational component and the work they have in their Aboriginal initiative. You may want to talk to them about the resources they consider necessary for that. They would be best able to gauge what that might be. Over all, my sense is we will have to examine it as we go forward.

The government will do whatever it takes, and it will be covered immediately upon Royal Assent. The others will be phased in. There is a three-year period before it starts to apply. We will have to monitor as we go forward to ensure there are enough resources.

**Senator Dallaire:** You come from a department that has already been squeezed. It has no resources and we are throwing this on. There is data out there. There could have been some provision made, a funding line could have been established. Then

Encore une fois, j'ai l'impression qu'on se renvoie la balle du côté des finances. On sait qu'on n'a pas besoin d'un avocat pour porter plainte, mais j'imagine qu'il est difficile d'aller de l'avant sans les conseils d'un juriste. Aucun financement n'est disponible maintenant que tout a été éliminé, et donc on ne semble avoir prévu aucuns fonds pour appuyer — comme vous l'avez dit — les plus pauvres des pauvres de ce pays, afin qu'ils puissent bénéficier de ce qui leur revient.

Ensuite, est-ce que votre ministère est capable d'absorber les coûts? Avez-vous les avocats et les ressources supplémentaires nécessaires? Est-ce prévu dans le cadre budgétaire ou devra-t-on prendre en charge cette dépense et peut-être — sans vouloir être désagréable — cesser de construire des écoles pour pouvoir s'en occuper?

On semble nous dire qu'il est inutile de se pencher sur la question des ressources, ou qu'on s'en occupera dans trois ans. Je crois que c'est inapproprié.

**M. Strahl :** Je dois admettre que nous ne savons pas combien de plaintes seront déposées. Certains prétendent que ce sera la pagaille et qu'on chamboulera tout le système. D'autres chefs et conseils me disent qu'ils respectent déjà la loi et qu'ils ont la situation bien en mains, que rien ne changera, mis à part que la loi s'appliquera pleinement.

Nous avons déjà un point de référence, puisque les Premières nations jouissant de l'autonomie gouvernementale au pays sont déjà couvertes par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Elles ont cessé d'être exemptées en vertu de l'article 67 lorsqu'elles ont acquis l'autonomie gouvernementale. Comme elles ont déjà dû se conformer, on peut voir ce qui s'est passé. D'après mes observations, l'abrogation de l'article 67 ne changera pas grand-chose. Ça n'a pas semé la pagaille ni le chaos, tout s'est fait sans heurt. On n'a pas assisté à une avalanche de plaintes.

Cela étant dit, il faudra déterminer quelles seront les ressources nécessaires. On n'en fait pas mention dans le projet de loi parce qu'on ne sait pas encore dans quelle mesure on y aura recours. Voilà qui explique en partie pourquoi la mesure législative comprend une disposition d'examen; de cette façon, on peut suivre l'évolution de la situation avec les Premières nations et voir si elles ont les ressources sont suffisantes.

La Commission canadienne des droits de la personne devra également disposer de ressources pour mener à bien sa campagne de sensibilisation et son initiative autochtone. Vous pourrez lui demander quels seront ses besoins; elle sera mieux placée pour vous répondre. En gros, je crois que nous devrons évaluer la situation au fur et à mesure.

Le gouvernement mettra tout en œuvre pour se conformer dès la proclamation de la sanction royale. Les autres parties visées bénéficieront d'une période d'adaptation de trois ans. Il faudra assurer un suivi pour déterminer si les ressources sont suffisantes.

**Le sénateur Dallaire :** Votre ministère a déjà subi des compressions. Il est à court de ressources, et voilà qu'on allonge la liste de ses obligations. C'était à prévoir. On aurait dû prendre des dispositions, affecter des fonds. De cette façon, vous auriez pu



you would have a warm fuzzy feeling that it is not yet another thing added on that we do not have enough money for and will squeeze something else.

It is the same thing with the commission. You are sponsoring this bill. Now the Human Rights Commission has to go screaming for money as well. Maybe that bill should have come with the resources. It is another exercise in trying to sort it out by absorbing it and fiddling with it over the next number of years. In the meantime, other things will not be covered. That is a significant deficiency.

In regards to the individual First Nations person — the poorest of the poor of the country — there is no provision to assist them, should they need financial support to be able to bring this forward. I know it is not an issue for the rest of the Canadian population but we have a particular scenario here. Was that ever introduced?

**Mr. Strahl:** To finish off, funding has been earmarked for the commission's education component and the engagement process as First Nations get involved over this three-year gap between Royal Assent and when that goes forward. There is some funding. They may identify early on that something more is required, and we will entertain that and ensure it will work.

As far as the individuals, one of the beauties of the Canadian human rights system is that it is not restricted to people who can afford a lawyer. You cannot right now, but in the future you will be able to bring a complaint, free of charge for the applicant. The commission takes up your case or cause and pushes it through to conclusion.

It is not based on whether you have access to a high-priced lawyer or not. If it is a bona fide case and you bring it and it is accepted, then away they go and look after that part of it.

**Senator Dallaire:** To the gentlemen from the Ministry of Justice. This thing did not come up yesterday, it has been a long time in coming and moving.

What has been the process within the departments in getting this forward? Has this been pulled forward for political reasons or have you moved it forward? Would it not be useful to have someone reviewing all human rights scenarios that could move these things without having to depend on individual ministers from individual departments trying to sort out a problem that comes into their department?

**Mr. Strahl:** It may be that officials would have difficulty answering the question in the sense that this was something that was politically driven. It was a campaign promise from our party.

**Senator Dallaire:** I am going back to the fact that the provision has existed for many years. It was supposed to be temporary. There is no minister that handles human rights. It depends on this minister or that minister. Would it not, from the government official side of the House, be more useful if we had someone with

pousser un soupir de soulagement, sachant que vous n'aviez pas à faire des sacrifices pour assumer cette responsabilité supplémentaire.

C'est la même chose avec la Commission. Vous parrainez ce projet de loi. Maintenant, la Commission des droits de la personne doit aussi réclamer de l'argent. Peut-être que dans la mesure législative, on aurait dû prévoir des ressources. Dans les prochaines années, on essaiera encore une fois d'encaisser le coup et d'arriver à ses fins avec les moyens du bord. Pendant ce temps-là, d'autres secteurs en souffriront. C'est une lacune regrettable.

Quant aux membres des Premières nations — les plus pauvres d'entre les pauvres de notre pays —, on ne prévoit aucune assistance financière pour les aider, au besoin, à porter plainte. Je sais que ce n'est pas un problème pour le reste de la population canadienne, mais la situation est particulière. A-t-on jamais envisagé cette possibilité?

**M. Strahl :** Pour terminer, des fonds ont été alloués à la campagne de sensibilisation de la Commission et à tout le processus permettant d'aider les Premières nations à faire la transition, de la proclamation de la sanction royale à l'entrée en vigueur de la loi trois ans plus tard. Des fonds ont été mis de côté. On pourrait se rendre compte très rapidement qu'il faut faire davantage, auquel cas, nous réévaluerons la situation et prendrons les mesures qui s'imposent.

En outre, ce qui est formidable avec le système canadien des droits de la personne, c'est qu'il ne s'applique pas qu'aux personnes qui ont les moyens de se payer un avocat. Ce n'est pas possible pour l'instant, mais à l'avenir, on pourra porter plainte sans avoir à en assumer les frais juridiques. C'est la Commission qui se chargera du dossier et qui le mènera à bonne fin.

Ça ne change rien que vous ayez accès à un avocat grassement payé ou non. Si la plainte est fondée et acceptée, on s'en occupera.

**Le sénateur Dallaire :** Ma question s'adresse au représentant du ministère de la Justice. Ce projet de loi ne date pas d'hier; ça fait longtemps qu'on y travaille.

Qu'ont fait les ministères pour faire avancer ce dossier? Est-ce qu'on vous l'a imposé pour des motifs politiques, ou est-ce vous qui avez pris l'initiative? Ne serait-il pas avisé que quelqu'un prenne en charge toutes les questions des droits de la personne, plutôt que de laisser le soin à chaque ministre de régler les problèmes qui se présentent?

**M. Strahl :** Il serait difficile pour les fonctionnaires de répondre puisqu'il s'agissait d'une décision politique : c'est une promesse électorale qu'avait faite notre parti.

**Le sénateur Dallaire :** N'empêche que cette disposition existe depuis de nombreuses années, alors qu'elle devait être temporaire. Aucun ministre n'est seul responsable des droits de la personne. Ça relève de tout un chacun. Ne serait-il pas mieux d'avoir au gouvernement quelqu'un dont la responsabilité

overarching responsibility, monitoring and moving this human rights dimension? As opposed to hoping an individual minister would pick up the problems that hit them between the eyes?

**Mr. Strahl:** I do not know that it is entirely fair to the officials to ask whether we should change the ministerial makeup of a government or not. My sense is that this is a glaring gap in the human rights application in Canada. It is hard to identify other gaps when every other Canadian is covered. When this exemption goes away, we will have not only common application, but the Canadian Human Rights Commission will be the body you describe that looks after, reports on and advocates for human rights for every single Canadian.

With respect to the machinery of government, it is not fair to ask officials to see whether they think we need a different or another minister in order to make it all work.

**Senator Dallaire:** Maybe we will ask you when there is no minister there.

**Mr. Strahl:** I will leave that with you.

**Senator Di Nino:** Welcome, Minister Strahl. It is nice to see you.

You made a comment during your speech that struck a chord with me. You talked about section 67, and I think I can quote you correctly by calling it legally sanctioned discrimination. Any attempt to repeal that section is welcomed, appropriate and should have been done sooner and quicker, as Senator Dallaire has said.

Understanding the reality of a minority government and of the different stakeholders, I think I heard you say, not in these words, that this is the best you could do at this time and let us go forth with it. Many of us are not happy with it and do not like the 36-month transition period.

With that said, I would like to ask you a question on a touchy issue dealing with this, and it is the issue of retroactivity. Many decisions have been taken under the Indian Act over the last number of years on issues such as reserve land allotment, housing, et cetera.

Was any thought given to some retroactivity of this bill, or does it mean that those positions taken and dealt with over the years, in effect, stand as they are, and the folks affected by this, particularly women, have no right to any further recourse?

**Mr. Strahl:** To be fair, our initial bill originally had a six-month proposal. In other words, you will get notice of this and we want fast action. The committee and other witnesses said there needed to be time. In all the collective wisdom of the House of Commons, this is what we ended up with. It does end the exemption as of a certain moment in time, which is a good thing. I am satisfied to bring it forward the way it has been put together.

To be fair, for those who say give me a chance to learn if I am practicing something discriminatory or I would like to ask the commission's opinion; this is our hiring manual at our particular band council, would it pass muster? They might say this and this and the other thing is out of line, and you will have

première serait de s'occuper de ces enjeux, plutôt que d'espérer que chaque ministre s'attaquera à tous les problèmes qui lui tomberont dessus?

**M. Strahl :** Je ne crois pas qu'il soit approprié de demander aux fonctionnaires si l'on doit changer la composition du cabinet. Il est question ici d'une lacune flagrante dans l'application des droits de la personne au Canada. Il n'y en a pas d'autre, puisque tous les autres Canadiens sont couverts. Lorsque cette exception sera levée, non seulement la loi s'appliquera à tous, mais en plus, la Commission canadienne des droits de la personne jouera le rôle que vous décrivez, soit défendre les droits de tous les Canadiens, effectuer un suivi et en faire rapport.

En ce qui a trait à l'appareil gouvernemental, je ne crois pas qu'il soit pertinent de demander aux fonctionnaires s'ils pensent qu'on a besoin d'un autre ministre.

**Le sénateur Dallaire :** Peut-être qu'on vous posera la question de nouveau en l'absence du ministre.

**M. Strahl :** C'est à votre discrétion.

**Le sénateur Di Nino :** Bienvenue, monsieur Strahl. Ça fait plaisir de vous voir.

Vous avez tenu des propos qui m'ont vraiment frappé. Je crois que vous avez qualifié l'article 67 de discrimination cautionnée par la loi. Toute tentative d'abrogation de cet article est la bienvenue, puisque cela aurait dû être fait bien avant et bien plus rapidement, comme l'a dit le sénateur Dallaire.

Je crois que vous avez dit, peut-être pas en ces termes, qu'avec un gouvernement minoritaire et la situation des différents intervenants, c'était le mieux que vous puissiez faire dans les circonstances et qu'il faut s'en contenter. Nous sommes nombreux à ne pas être satisfaits et à trouver que 36 mois c'est trop long.

Cela étant dit, j'aimerais vous poser une question délicate au sujet de la rétroactivité. De nombreuses décisions ont été rendues en vertu de la Loi sur les Indiens au cours des dernières années, notamment sur l'attribution des terres de réserve, le logement, et cetera.

A-t-on songé à appliquer ce projet de loi rétroactivement, ou est-ce que les positions prises au fil des années sont maintenues et que les principaux intéressés, surtout des femmes, n'ont aucun autre recours?

**M. Strahl :** Je dois vous dire qu'à l'origine, nous avions prévu un délai de six mois. Autrement dit, nous voulions informer les gens et passer rapidement à l'action. Le comité et des témoins ont dit qu'on avait besoin de temps. Voilà ce à quoi a abouti l'expression de la sagesse collective de la Chambre des communes. On mettra fin à l'exemption après une période déterminée, c'est déjà une bonne chose. Je suis satisfait du produit fini.

En fait, il faut laisser l'occasion aux gens de déterminer si leurs pratiques sont discriminatoires, ou de demander l'avis de la Commission, s'ils veulent savoir, par exemple, si les pratiques d'embauche de leur conseil sont acceptables. Celle-ci pourrait leur répondre de changer quelques détails, de reformuler ici



to change it because that language will never pass muster once that exemption is gone, or, I urge you to change your hiring practices in order for them to come in compliance.

I think most Canadians have no idea that this exemption exists. They think every Canadian is covered. In reality, they are not. There needs to be an educational component in this. There needs to be education for citizens at large or citizens that live on reserves, but also an educational component and help for First Nations that want to be in compliance but perhaps never gave it a moment's thought.

I would say the sooner the better. I am sure that many First Nations bands will say I am not waiting 36 months. We will get this done in a hurry, but at least there is an end date in sight. That is a great thing.

With respect to the retroactivity, I do not think there was consideration given to that, for that very reason. It would be hard to say, for example, to a band and council, you never knew about this and this law never applied, but now we will make it retroactive: you did something 10 years ago, we will take you to the cleaners and that guy will get a big settlement. I do not think that would be fair. I do not think there was any consideration for that. My officials tell me there was not.

**Andrew Beynon, Acting Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, Indian and Northern Affairs Canada:** The only other thing I would add with respect to retroactivity is that it would potentially catch current First Nations governments in respect of activities undertaken by their predecessors, people who were elected many years ago.

**Senator Di Nino:** We just went through an incredible exercise last week that dealt with actions taken by many governments many years ago, so that is a fair enough answer.

Let me ask you one very brief question: There is a consultation period between now and three years and then five years, et cetera. Can you assure us that the Senate will play a role in it? We have an active and very effective committee on Aboriginal affairs that I think would have an important role to play.

To the degree that you can, would you consider making sure that the Senate plays a role in these ongoing consultations and eventually recommendations after the three- and five-year periods?

**Mr. Strahl:** I am always reluctant to give advice to the Senate on what business they might want to conduct, but I am sure given the history of this committee, they will keep a close eye on it.

The bill itself talks about the fact that the review of certain subsections must be reported to both Houses of Parliament within a prescribed period of time. You will get the reports and the reviews that take place as quickly as the House of Commons, and that will allow you to review the work that has been done.

et là ce qui ne serait pas accepté une fois l'article abrogé, ou encore les enjoindre de changer leurs méthodes pour les rendre conformes.

Je crois que la plupart des Canadiens ne savent même pas que cette exemption existe. Ils pensent qu'ils sont tous couverts, alors qu'en réalité, ce n'est pas le cas. Il faut sensibiliser les gens. Il faut informer les citoyens, les habitants des réserves, et aussi aider les Premières nations qui veulent se conformer mais qui n'avaient jamais pensé à ça.

Je crois que le plus tôt sera le mieux. Je suis convaincu que la plupart des bandes des Premières nations n'attendront pas 36 mois. Elles vont aller le plus rapidement possible, mais au moins, il y a une date butoir. C'est l'important.

En ce qui concerne la rétroactivité, je ne crois pas qu'on ait envisagé cette possibilité, parce qu'il serait difficile de dire à une bande ou un conseil, par exemple, que même s'ils n'avaient jamais entendu parler de cette loi, qui d'ailleurs ne s'appliquait pas à eux, elle est maintenant rétroactive. À cause de quelque chose qu'ils auraient fait il y a 10 ans, ils pourraient se faire saigner à blanc pour dédommager quelqu'un. Je ne crois pas que ce serait juste. C'est pourquoi cela n'a pas été envisagé. En effet, c'est ce qu'on me dit.

**Andrew Beynon, sous-ministre adjoint principal, par intérim, Politiques et orientation stratégique, Affaires indiennes et du Nord Canada :** J'aimerais ajouter que s'il y avait rétroactivité, on risquerait de faire payer les administrations des Premières nations actuelles pour des erreurs commises par leurs prédécesseurs, élus il y a de nombreuses années.

**Le sénateur Di Nino :** Nous avons justement tenu tout un débat la semaine dernière sur ce que des gouvernements ont fait il y a longtemps, alors votre réponse est tout à fait appropriée.

Laissez-moi vous poser une autre question, brièvement. On a prévu une période de consultation d'ici trois ans, puis cinq, et ainsi de suite. Pouvez-vous nous garantir que le Sénat jouera un rôle? Notre comité des affaires autochtones est très actif et efficace, et je crois qu'il pourrait apporter une contribution importante.

Dans la mesure du possible, pourriez-vous vous assurer que le Sénat participe aux consultations périodiques, et même, fasse des recommandations après trois et cinq ans?

**M. Strahl :** J'hésite toujours à conseiller le Sénat sur les études qu'il doit entreprendre, mais connaissant ce comité, je suis convaincu qu'il surveillera la situation de près.

Le projet de loi lui-même prévoit qu'on fasse l'examen de certains paragraphes et qu'on en fasse rapport aux deux chambres du Parlement dans le délai prescrit. Vous recevrez les rapports de ces examens en même temps que la Chambre des communes, ce qui vous permettra de constater ce qui a été fait.

As I say, given the interest of this committee, my guess is there will be other monitoring that you may want to initiate on your own. Certainly, within the bill itself, there is a requirement for us to report to you in the Senate at the same time we do to the House.

**Senator Di Nino:** I appreciate that.

Is it appropriate to have the Senate involved in the consultations?

**Mr. Strahl:** Yes.

**Senator Jaffer:** Thank you, Minister Strahl, for appearing, and congratulations on the very good work you did last week. You made all Canadians feel part of the reconciliation process, and I thank you for that.

As for the 36 months, I have a quick comment. When the Charter came into place, governments were given three years, so why would we treat any other government differently?

With respect to Legal Aid, I understood from the way you responded to Senator Dallaire that there is at the moment no provision made for an individual who requires Legal Aid. I know Legal Aid is not normally given to any other claimant under the Canadian human rights, and I take it the same thing applies under this act. Will they not be providing Legal Aid to claimants?

**Mr. Strahl:** No. They will be given the same rights as any other citizen. Normally, if a case is taken to the Canadian Human Rights Commission and the commission says they will take it up, then the full weight of the commission is thrown behind that.

It may be a question you might want to pose to the commission later on. I have no intention to set up a system different for First Nations than for any other Canadian.

**Senator Jaffer:** I urge you to consider this. The Canadian Human Rights Commission can speak for itself but it has a big load. When people come on board to a new process, sometimes they treat people equally but — you know this better than anyone else — sometimes they do not treat people equally. During the review process, is there a way to keep statistics of how many people asked for Legal Aid and the results therefrom?

My second question is what really concerns me, and that is in regard to the legal traditions and customary laws, where it says the principle of gender equality will be taken into consideration. This is what preoccupies me. Will specifying gender mean it will be taken that Parliament meant just gender and all of the other equality issues, like race and national/ethnic origin, colour, religion and age are not to be taken into consideration, as well as all the others set out in the Canadian Human Rights Act?

It may be taken by the decision makers that because Parliament just put gender equality, it does not apply to any of the other discriminations when it comes to customary law.

Comme je l'ai dit, étant donné l'intérêt que le comité porte à cette question, il pourrait très bien entreprendre d'autres études de sa propre initiative. Il n'en demeure pas moins que dans le projet de loi, il est indiqué qu'on fera rapport au Sénat en même temps qu'à la Chambre.

**Le sénateur Di Nino :** Je comprends.

Est-il utile que le Sénat participe aux consultations?

**M. Strahl :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Merci, monsieur Strahl, d'être venu, et félicitations pour votre excellent travail de la semaine dernière. Tous les Canadiens sentent maintenant qu'ils font partie du processus de réconciliation, et je vous en remercie.

J'aimerais parler rapidement de la période de 36 mois. Lorsque la Charte est entrée en vigueur, les gouvernements ont eu trois ans pour s'adapter, alors pourquoi ne pas faire la même chose ici?

Maintenant, en ce qui concerne l'aide juridique, j'ai cru comprendre, d'après votre réponse au sénateur Dallaire, que pour l'instant aucune disposition n'a été prise pour assister ceux ayant besoin de l'aide juridique. Je sais que celle-ci n'est en général pas offerte aux personnes portant plainte en matière de droits de la personne, et je crois que c'est la même chose ici. N'offrira-t-on donc pas d'aide juridique aux plaignants?

**M. Strahl :** Non. Ils auront les mêmes droits que tous les autres citoyens. En général, lorsque la Commission canadienne des droits de la personne prend un dossier en charge, elle y met tout son poids.

Vous pourriez poser la question à la Commission plus tard. Je n'ai pas l'intention de traiter les membres des Premières nations différemment des autres Canadiens.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous conseille vivement de vous pencher là-dessus. La Commission canadienne des droits de la personne pourra nous en parler, mais elle a beaucoup à faire. Lorsqu'on fait face à un nouveau processus, on est censé traiter tout le monde de la même façon, mais — et vous le savez mieux que personne — ce n'est pas toujours le cas. Au cours de l'examen, sera-t-il possible de compiler des statistiques sur le nombre de personnes demandant l'aide juridique, et les résultats?

Mon deuxième point me préoccupe davantage. À l'égard des traditions juridiques et du droit coutumier, on dit qu'on tiendra compte du principe d'égalité entre les sexes. Voilà ce qui m'inquiète. Si on le précise, certains ne pourraient-ils pas comprendre que le Parlement fera fi des autres facteurs de discrimination, comme la race, la nationalité, l'origine ethnique, la couleur, la religion, l'âge, et tous les autres énumérés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne?

Les décideurs pourraient conclure que, si le Parlement ne mentionne que l'égalité entre les sexes, les autres types de discrimination ne sont pas visés, lorsqu'il est question de droit coutumier.



**Mr. Strahl:** The full weight of the Canadian human rights code will apply. That was included because a series of high-profile cases have been brought forward, almost all of them by First Nations and Aboriginal women, concerning their recognition as citizens on the reserve, the right to vote, the right to be full members of their community based on their marital status and so on. There is quite a pattern there that is all based on gender. There is a significant concern among Aboriginal women about how they did not want this interpreted. It was almost a reverse of your valid concern. They were saying, "Please assure me that no matter what else you are talking about you will not discriminate based on gender. No one will interpret this to say that our custom is women are treated different and that is just the way it is." They wanted to ensure that was in there. There were quite a number of historic cases brought forward, and it was felt to be important that we specifically name gender. The others are not excluded.

**Mr. Hendry:** I could add that with respect to clause 1.1 we are talking about a non-derogation clause. It specifies Aboriginal treaty rights. As you know, they are constitutionally recognized in section 35 of the Constitution Act. Section 35(4) does deal with the issue of gender equality. Clause 1.2, however, is somewhat different because it deals with the Canadian Human Rights Act. The Supreme Court has said that it is more than the ordinary statute; in fact it has referred to the act as quasi-constitutional.

In that sense, this clause 1.2 essentially echoes the interpretive provision of the Charter. We have section 15, which deals with discrimination, and then you have section 28, which is an interpretive division dealing with sexual equality. In a sense, you are echoing on the quasi-constitutional stage the same kind of protections you have in the constitutional stage. You do not have that concern with the Charter, that section 28 means that there will be a definite focus only on gender discrimination, but it is there as a supplement, just as it is in section 35(4), which deals specifically with Aboriginal and treaty rights.

**The Chair:** I have a quick question to one of the officials, perhaps Mr. Hendry. Going back to clause 3, "despite section 1," "notwithstanding section 1" would have a pretty clear meaning for people. It is a clear intent to do something in spite of section 1. Recognizing section 1, you still move to act in a certain way.

I read the use of the word "despite" to mean transitional, something different in this case. Despite section 1 — I will not read all the rest of the grace period. It recognizes that it is a slight intrusion into section 1 for a transitory phase.

Am I correct that "despite" is probably not used in any other acts?

**Mr. Hendry:** We do not have legislative drafters here that could answer that question. It may be that it was a plain-language approach. I believe this language was part of the addition of the

**M. Strahl:** La Loi canadienne sur les droits de la personne s'appliquera dans sa totalité. On a apporté cette précision en raison d'une série de poursuites très médiatisées, la plupart intentées par des femmes autochtones et des Premières nations au sujet de leur statut de citoyennes dans les réserves, leur droit de vote, leur reconnaissance en tant que membres à part entière de leur communauté en fonction de leur situation de famille, et cetera. La plupart de ces cas portaient sur l'égalité entre les sexes. Les femmes autochtones ne voulaient surtout pas que ce soit interprété de la mauvaise façon. C'était presque le contraire de votre préoccupation légitime. Elles nous disaient : « Peu importe ce que vous écrirez, assurez-vous qu'il n'y aura pas de discrimination sexuelle. Il faut que personne ne puisse dire que c'est la coutume de traiter les femmes différemment, et que c'est ainsi, tout simplement. » Elles tenaient à ce qu'on le précise. Comme un certain nombre de cas ont marqué l'histoire, on a jugé important de mentionner l'égalité entre les sexes. Les autres types de discrimination ne sont pas exclus.

**M. Hendry:** J'aimerais ajouter que l'article 1.1 est une disposition de non-dérogation. On y précise les droits ancestraux et issus de traités. Comme vous le savez, ceux-ci sont reconnus à l'article 35 de la Constitution. Le paragraphe 35(4) porte quant à lui sur l'égalité entre les sexes. La disposition 1.2, toutefois, est légèrement différente parce qu'elle se rapporte à la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Cour suprême a déclaré que celle-ci avait été plus qu'une loi ordinaire; en fait, elle l'a qualifiée de quasi constitutionnelle.

Ainsi, l'article 1.2 reprend en gros la disposition interprétative de la Charte. Il y a l'article 15, qui porte sur la discrimination, puis l'article 28, qui est la disposition interprétative pour l'égalité entre les sexes. D'une certaine façon, on répète dans le document quasi constitutionnel ce qu'on protégeait déjà dans la Constitution. On n'a pas à s'inquiéter de la Charte, parce que l'article 28 met l'accent sur la discrimination sexuelle, mais c'est un ajout, comme dans le cas du paragraphe 35(4), qui concerne précisément les droits ancestraux et issus de traités.

**La présidente:** J'aurais une brève question à l'intention des fonctionnaires, peut-être pour M. Hendry. Si on revient à l'article 3, qui dit : « malgré l'article 1 », je crois que « nonobstant l'article 1 » serait très clair. On veut manifestement déroger à l'article 1. Indépendamment de l'article 1, on choisit d'agir d'une certaine façon.

Selon moi, le mot « malgré » signifie transitionnel, quelque chose de différent dans le cas qui nous intéresse. Malgré l'article 1 — je ne lirai pas ce qui suit sur le délai de grâce. On prévoit simplement une légère dérogation à l'article 1 pendant la période transitoire.

Ais-je raison de dire que « malgré » ne figure probablement pas dans d'autres lois?

**M. Hendry:** Il n'y a pas de rédacteur législatif dans la salle pour répondre à cette question. On cherchait peut-être simplement à assurer la clarté du texte. Je crois que c'est un

committee. This is a transitional provision, so it does carry the sense that you thought it did, so it obviously has communicated its meaning to you. Whether or not the drafters have chosen “despite section 1” or “notwithstanding,” it probably means the same thing.

**The Chair:** Clearly, the emphasis is on the transitory period.

**Mr. Hendry:** Yes. It appears right under the heading transitional provisions, and it is meant to be simply that.

**The Chair:** Mr. Minister, I would like to thank your officials, both from the Department of Justice and Indian and Northern Affairs Canada, for coming this evening and answering questions and putting forth your views on Bill C-21 and also acknowledging the work this committee has done in the past on section 67.

As other members of the committee have, I would thank you for the work you undertook in ensuring the apology was placed in Parliament along with the acknowledgment that the Prime Minister undertook personally. Thank you and your officials for that moment and for coming this evening.

Continuing our study of Bill C-21, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act, our next panel is the Canadian Human Rights Commission. We have before us Ms. Jennifer Lynch, the chief commissioner, along with officials from the commission. We are trying to work expeditiously, but we are running late, and we apologize for that. If you have a brief opening statement, I would encourage you to proceed, and then we will turn quickly to questions and answers. Welcome.

**Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission:** Thank you very much. I can summarize my presentation quickly.

We welcome the legislative change envisaged within Bill C-21. In fact, Senator Kinsella reminded me when he was speaking earlier about the history of this that some six or eight weeks ago, I received a handwritten letter from the first Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. I would like to read you the postscript, where Mr. Fairweather said, “The repeal of section 67 is long overdue. When the Justice Committee was considering the Canadian Human Rights bill in 1976-77, the Justice Minister urged us not to drop section 67 because the government had asked the Aboriginal peoples to give its suggestions for amending the Indian Act, and they should be given time to do so. That was 31 years ago.”

The impacts of this denial have been felt by individuals and communities for decades, and they involve a host of issues important to the basic concerns of daily life, such as Indian Act status, housing and education.

ajout du comité. Il s'agit d'une disposition transitoire; le mot a donc le sens que vous lui prêtez et vous en avez évidemment compris la signification. Que les rédacteurs aient choisi d'utiliser « malgré l'article 1 » ou « nonobstant l'article 1 », le sens est probablement le même.

**La présidente :** De toute évidence, on met l'accent sur la période transitoire.

**M. Hendry :** Oui. Le mot figure directement sous le titre des dispositions transitoires et c'est le sens qu'il a, sans plus.

**La présidente :** Monsieur le ministre, j'aimerais remercier les représentants du ministère de la Justice et d'Affaires indiennes et du Nord Canada d'avoir comparu ce soir pour répondre à nos questions et exposer votre point de vue sur le projet de loi C-21; ils ont également pris acte des travaux du comité sur l'article 67.

Comme d'autres membres du comité l'ont déjà fait, je tiens à vous remercier de vous être assuré qu'une excuse accompagne l'admission formulée par le premier ministre. Je vous remercie, vous et votre personnel, d'avoir permis cet événement historique et d'avoir témoigné ce soir.

Nous poursuivons notre examen du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne; notre prochain groupe d'experts vient de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous entendrons aujourd'hui le témoignage de Mme Jennifer Lynch, présidente, et de fonctionnaires de la commission. Malgré nos efforts, nous sommes en retard sur notre horaire. Nous vous demandons de bien vouloir nous en excuser. Si vous avez une brève allocution, je vous encourage à la prononcer, après quoi nous passerons rapidement aux questions et aux réponses. Bienvenue.

**Mme Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne :** Merci beaucoup. Je peux résumer rapidement mon exposé.

Nous nous réjouissons de la modification législative que l'on envisage d'apporter au projet de loi C-21. En fait, lorsque le sénateur Kinsella a fait l'historique du dossier, je me suis rappelée la lettre que j'ai reçue du premier président de la Commission canadienne des droits de la personne il y a quelques semaines. J'aimerais vous en lire le postscriptum, où M. Fairweather indique que : « L'abrogation de l'article 67 ne s'est que trop fait attendre. Lorsque le Comité de la justice a examiné le projet de loi sur les droits de la personne, en 1976-1977, le ministre de la Justice nous avait instamment demandé de maintenir l'article 67, le gouvernement ayant demandé aux Autochtones de proposer des modifications à la Loi sur les Indiens et devant leur accorder le temps nécessaire. Il y a 31 ans de cela. »

Ce déni entraîne des conséquences pour les personnes et les collectivités depuis des dizaines d'années et touche une foule de questions importantes pour les choses essentielles de la vie quotidienne, comme l'admissibilité au statut d'Indien en vertu de Loi sur les Indiens, le logement et l'éducation.



[Translation]

The CHRC position on section 67 has been comprehensively detailed in our October 2005 report *A Matter of Rights*, and our follow-up report *Still A Matter of Rights* released in January 2008.

A number of Aboriginal and other equality seeking organizations have supported repeal. Their input assisted the crafting of amendments to the bill to enhance its meaning and effect for First Nations, which led to the unanimous passage of the bill.

[English]

Today, I will share the commission's view on the bill. My first summary comment is that the commission can support the bill as drafted.

With regard to clause 1.1, the non-derogation clause, it has been our view that a non-derogation clause was not necessary in the repeal legislation. Rather, we encouraged the adoption of the recommendation of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to include a non-derogation clause in the Interpretation Act so as to apply to all legislation. Having said this, we are not opposed to the inclusion of a non-derogation clause in this bill.

Clause 1.2, the interpretive clause, provides that in dealing with a complaint against a First Nation government, due regard is to be given to First Nation's legal traditions and customary laws, particularly the balancing of individual rights and interests against collective rights and interests, to the extent that they are consistent with the principle of gender equality. We have called for an interpretive mechanism, and this section does accomplish that objective. In short, we support clause 1.2 as drafted, and how it will be interpreted and applied to individual cases will be worked out on a case-by-case basis in the coming years.

We support clause 2, the review and report after five years, and clause 3, the transition period

Clause 4, the resources study, is the area where I would like to make my most comprehensive comments. In our view, clause 4 is critical. It represents a vast and vastly important undertaking.

[Translation]

Section 4 notes that the Government of Canada, together with the appropriate organizations representing the First Nations Peoples of Canada, shall undertake a study to identify the extent of the preparation, capacity and social and human resources that will be required in order for First Nations communities and organizations to comply with the Canadian Human Rights Act.

[Français]

La position de la Commission canadienne des droits de la personne contre l'article 67 a été entièrement détaillée dans le rapport de la commission intitulé *Une question de droit* en octobre 2005, et dans notre rapport subséquent, *Toujours une question de droit*, publié en janvier 2008.

Un certain nombre d'organisations autochtones ou d'organisations revendiquant l'égalité ont soutenu l'abrogation. Leurs commentaires ont aidé les parlementaires à créer des amendements au projet de loi afin d'augmenter sa signification et son effet pour les Premières nations, ce qui a mené à une adoption unanime du projet de loi en Chambre.

[Traduction]

Aujourd'hui, je vous fais part de l'opinion de la commission sur le projet de loi. Je dirai avant tout que la commission peut appuyer le projet de loi dans sa forme actuelle.

En ce qui concerne la disposition de non-dérogation prévue à l'article 1.1, nous la considérons comme superflue. Nous encourageons plutôt l'adoption de la recommandation du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui souhaite l'inclusion d'une clause de non-dérogation dans la Loi d'interprétation pour qu'elle s'applique à toutes les lois. Ceci dit, nous ne nous opposons pas à l'inclusion de cette clause dans la mesure législative.

Quant à la disposition interprétative qui figure à l'article 1.2, elle prévoit que dans le cas d'une plainte déposée au titre de la Loi canadienne sur les droits de la personne à l'encontre du gouvernement d'une Première nation, il faut tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit usuels des Premières nations et, en particulier, de l'équilibre entre les droits et intérêts individuels et collectifs, dans la mesure où ces traditions et règles sont compatibles avec le principe de l'égalité entre les sexes. Nous avons demandé l'inclusion d'une disposition interprétative, et cet article va en ce sens. Bref, nous approuvons cet article sous sa forme actuelle, et on verra comment on l'interprétera et l'appliquera dans chaque cas dans les années à venir.

Nous appuyons également l'article 2, sur l'examen et le rapport à effectuer après cinq ans, et l'article 3, qui concerne la période de transition.

L'article 4, qui porte sur l'étude sur les ressources, est ce dont je traiterai le plus en profondeur. À notre avis, cet article est crucial en raison de l'ampleur et de l'importance capitale de la démarche qu'il prévoit.

[Français]

L'article 4 énonce que le gouvernement du Canada, de concert avec les organismes compétents représentant les peuples des Premières nations, entreprend une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières nations se conforment à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

The commission has always expressed that sufficient resources will be required — by the commission, by First Nations, and by their representative organizations — to support the effective and meaningful extension of human rights protection to First Nations communities.

[English]

We support as essential the legislative commitment on government to consider what capacity may be needed for First Nations to comply with our act. The sufficiency of resources will define the success of implementation, and an insufficiency of resources is its greatest risk.

As for how we implement, the commission will seek guidance from Aboriginal organizations to ensure that the repeal of section 67 is brought about in a way that is relevant and accessible.

[Translation]

The values underpinning First Nations cultures support a fundamental respect for human rights, and many communities have their own ways of ensuring that rights are protected. Indeed, we have much to learn from the rich history of traditional methods of dispute resolution and decision making such as healing circles or systems of elder led or assisted processes.

[English]

We believe that human rights issues can best be resolved in the communities where they occur, provided appropriate processes, resources and capacity are in place to do so. Filing a formal complaint with the commission should be resorted to only when other means of resolution have not succeeded, and this really does link to my comments around an imperative for resources. There is some perception that our mandate is restricted to complaint processing, and we do have a history of that. One of the key aspects of our implementation strategy is to work with First Nations to build community-level redress systems and strengthen existing ones. As I mentioned in my June 7, 2007, submission to the House of Commons Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, in modern conflict management approaches, strong complaint processes are important yet should be a remedy of last resort. Our vision is for much more than an internal complaints system. There is enormous potential here to develop a whole system that starts with a dispute resolution structure and is supported by other processes and practices that will shift the emphasis towards the front end prevention of discrimination and education.

The core principles to be developed should have as their goal the fostering of a culture that treats conflict resolution as a building block to creating inclusive and productive communities

La commission a toujours exprimé que des ressources suffisantes seront requises, pour la commission, pour les Premières nations et pour les organisations qui les représentent, afin de soutenir l'extension efficace et significative de la protection des droits de la personne aux communautés des Premières nations.

[Traduction]

Considérant qu'il s'agit d'une démarche essentielle, nous appuyons l'engagement législatif du gouvernement à évaluer la capacité dont les Premières nations ont besoin pour se conformer à la loi. Le succès de la mise en œuvre dépendra de la suffisance des ressources; leur insuffisance est donc ce qui risque le plus de faire déraiser le processus.

Pour ce qui est de la mise en œuvre, la commission demandera conseil auprès des organisations autochtones pour que l'abrogation de l'article 67 s'effectue de manière adéquate et accessible.

[Français]

Nous savons pertinemment que les valeurs sous-jacentes de bien des cultures des Premières nations soutiennent un respect fondamental des droits de la personne et que de nombreuses communautés ont leur propre façon d'assurer la protection des droits. En effet, nous avons beaucoup à apprendre de la riche histoire des méthodes traditionnelles de résolution des litiges, comme les cercles de guérison ou les processus dans lesquels interviennent les aînés.

[Traduction]

Nous croyons qu'il est préférable de régler les questions de droits de la personne dans les collectivités concernées, dans la mesure où l'on y dispose des processus, des ressources et des capacités nécessaires. Il ne faudrait déposer une plainte officielle devant la commission que lorsque tous les autres moyens ont échoué, d'où l'importance de disposer de ressources adéquates. D'aucuns considèrent que notre mandat se limite au traitement des plaintes, ce qui a effectivement été le cas par le passé. L'un des aspects primordiaux de notre stratégie de mise en œuvre consiste à travailler avec les Premières nations à l'instauration de systèmes de recours communautaires et au renforcement des processus en place. Comme je l'ai indiqué dans mon exposé devant le comité de la Chambre des communes sur les affaires autochtones et le développement du Grand Nord, le 7 juin 2007, si les approches modernes de gestion des différends doivent prévoir de solides processus de traitement de plaintes, ces derniers ne devraient servir qu'en dernier recours. Nous envisageons bien plus qu'un mécanisme de traitement de plaintes interne. Nous avons une occasion en or de développer un système global qui comprendrait d'abord une structure de résolution de conflits, appuyée par d'autres processus et pratiques; nous pourrions ainsi mettre l'accent sur la prévention de la discrimination et l'éducation.

Les principes fondamentaux que nous établirons devront viser l'établissement d'une culture où la résolution des conflits serait la pierre angulaire de la création de communautés et de milieux de



and workplaces. In short, the building of this culture takes time and resources, as well, developing our dispute resolution structure.

Human rights, in the final analysis, are universal. They apply to us not because of our particular nationality, religion, colour or sex, but because we are all human beings. Repeal of section 67 is a crucial step. I thank you and look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for being here. It was good to hear Mr. Fairweather's message.

I am interested in the consultation process you mentioned. Does that mean that you would consider a process with the rich tradition of resolving conflicts, for example, healing circles and other processes that already exist?

**Ms. Lynch:** We honour them, and I would consider it an imperative to maintain them and expand their use. We avoid the language of consultation, which is a government responsibility. We work in collaboration. We have had dozens of meetings with groups and organizations and we are working in close collaboration with key stakeholders. We would encourage substantial dialogue systems within every community, and a complaint process as a last resort.

**Senator Jaffer:** You had said that you were not concerned about gender equality being included. I have a concern. I do not know if you were in the room when I asked about this earlier. You talked about the non-derogation clause, gender equality and the decision makers. Would they then take, for example, mental or physical disability, including previous or present drug or alcohol dependencies, as not given the kind of backing that gender equality?

I understand there is a history and there are all kinds of challenges that women have faced, but I am concerned that the other discriminations in the act may not be given the same consideration.

**Ms. Lynch:** You have my assurance that they will be.

**Senator Jaffer:** That is good enough. Thank you.

**Senator Di Nino:** Welcome, Madam Commissioner. I wish to follow up on Senator Jaffer's comments. One of the more important components of this will be what happens in the transition period. The commission will have a key role and certain powers and authority under the act. I understand that you have already begun to work on these issues and I understand, as an example, that you have set up a national Aboriginal initiative headquartered in Winnipeg.

travail inclusifs et productifs. Mais cette entreprise exigera du temps et des ressources, ainsi que le développement de notre structure de résolution de conflits.

Au bout du compte, les droits de la personne sont universels. Ils ne s'appliquent pas à nous en raison de notre nationalité, de notre religion, de notre couleur ou de notre sexe, mais parce que nous sommes tous des êtres humains. L'abrogation de l'article 67 est une démarche essentielle. Je vous remercie et je répondrai avec plaisir à vos questions.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie beaucoup de témoigner. J'ai été heureux d'entendre le message de M. Fairweather.

Je m'intéresse au processus de consultation dont vous avez parlé. Dois-je comprendre que vous envisageriez d'adopter un processus faisant fond sur la riche tradition de résolution de conflits, par exemple des cercles de guérison et d'autres processus qui existent déjà?

**Mme Lynch :** Nous respectons ces traditions, et je considère qu'il faut impérativement les maintenir et en élargir l'usage. Nous évitons d'utiliser le mot « consultation », qui est une responsabilité gouvernementale. Nous travaillons plutôt en collaboration. Nous avons tenu des dizaines de réunions avec des groupes et des organisations, et nous travaillons en étroite collaboration avec les principaux intervenants. Nous encourageons l'établissement de solides systèmes de dialogue au sein de chaque communauté, le processus de plainte ne devant être utilisé qu'en dernier recours.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez dit que l'inclusion de l'égalité entre les sexes ne vous préoccupait pas; je m'en inquiète pourtant. J'ignore si vous étiez dans la salle lorsque j'ai posé une question à ce sujet un peu plus tôt. Vous avez parlé de la disposition de non-dérrogation, de l'égalité entre les sexes et des décideurs. Certains pourraient-ils considérer que, par exemple, les handicaps mentaux ou physiques, y compris la dépendance actuelle ou antérieure à la drogue ou à l'alcool, ne reçoivent pas autant d'attention que l'égalité entre les sexes?

Je crois comprendre qu'il a des précédents et que les femmes ont été confrontées à toutes sortes de défis; mais je crains que les autres types de discrimination dont il est question dans la loi pourraient ne pas recevoir autant d'attention.

**Mme Lynch :** Je puis vous assurer que nous leur accorderons toute l'attention nécessaire.

**Le sénateur Jaffer :** Fort bien. Merci.

**Le sénateur Di Nino :** Bienvenue, madame la présidente. J'aimerais faire suite aux commentaires du sénateur Jaffer. L'un des éléments les plus importants de cette mesure législative sera le déroulement de la période de transition. Aux termes de la loi, la Commission jouera un rôle de premier plan et exercera certains pouvoirs. D'après ce que j'ai compris, vous avez déjà commencé à résoudre ces questions, lançant notamment une initiative nationale autochtones à partir de Winnipeg.

Could you let us know what your plans are to work with the Aboriginal communities and all the other stakeholders in bringing this to a final conclusion three years from now, when, as the minister says, those legally sanctioned discriminations will end?

**Ms. Lynch:** Absolutely. To begin with, I define “stakeholder” as he or she who must not be surprised. Statistically, we are informed that we have something in the neighbourhood of 600 communities and 500,000 people.

**Senator Di Nino:** Good luck. You need the three years.

**Ms. Lynch:** Yes. This is a matter of process design. That is, how do we engage those people who care about what we will do in giving us the best information possible? How do we engage them in dialogue so that they help us to build the system that will apply to them?

We have had some preliminary meetings, engaging key stakeholders in developing a business plan and looking ahead at some kind of strategic process. That is, how will we engage each other in the dialogue? We are working on process right now.

The Aboriginal initiative, as soon as we have funding — and we have had zero funding — will become a permanent program, at which point we will be able to launch even more activities than we have right now.

I neglected to introduce my colleagues. I must apologize for that. Linda Dabros is the Director General of our Knowledge Centre, where our Aboriginal initiative is housed. Commissioner Yvonne Boyer is a recently appointed commissioner with a particular interest in this portfolio and dynamic expertise in it. Ian Fine is our Director General and Senior General Counsel for dispute resolution. With Ms. Dabros, you have the policy and development of the Aboriginal initiative; with Mr. Fine, you have the development of that dispute resolution structure, the complaint process. I would invite either to contribute further information if you would like more on what we will do, or have I answered your question?

**Senator Di Nino:** It was just to put it on record and the fact that you have started and you are going through a process. Hopefully, it will be totally complete in three years.

**Ms. Lynch:** Would you like more specific information?

**Senator Di Nino:** You may send us something in writing.

**Ms. Lynch:** I would be happy to do so.

**Senator Munson:** I have a couple of quick questions. You just mentioned, commissioner, that you have zero funding. Do you have any idea what you do need? Would you need more personnel to deal with it? What is your expectation? Do you expect a flood of complaints? I know you talked about the last resolution, but I think things will move fast enough over a 36-month period.

Pourriez-vous nous indiquer comment vous comptez travailler avec les communautés autochtones et les autres intervenants en menant ce dossier à terme, dans trois ans, lorsque, comme l'a dit le ministre, ces discriminations sanctionnées par la loi prendront fin?

**Mme Lynch :** Bien sûr. Tout d'abord, je définis le mot « intervenant » comme étant celui ou celle qui ne doit pas être surpris. Les statistiques indiquent qu'il y a environ 600 communautés et 500 000 personnes.

**Le sénateur Di Nino :** Bonne chance. Vous allez avoir besoin des trois ans.

**Mme Lynch :** En effet. Il s'agit de bien préparer le processus. Ceci dit, comment convaincre-nous les principaux intéressés de nous communiquer la meilleure information possible? Comment engager un dialogue pour qu'ils nous aident à établir le système qui s'appliquera à eux?

Nous avons tenu des rencontres préliminaires, demandant aux principaux intervenants d'établir un plan d'action et envisageant une sorte de processus stratégique. Mais comment nouerons-nous le dialogue? Nous travaillons actuellement en ce sens.

Dès que nous aurons obtenu du financement — et nous n'en avons absolument aucun actuellement — l'initiative autochtone deviendra un programme permanent; à partir de ce moment-là, nous pourrions lancer encore plus d'activités.

J'ai omis de vous présenter mes collègues. Veuillez m'en excuser. Linda Dabros est directrice générale de notre Centre des connaissances, de qui relève l'initiative autochtone. Yvonne Boyer, récemment nommée commissaire, a un intérêt particulier pour ce portefeuille, forte de son expertise dynamique dans le domaine. Ian Fine est directeur général et avocat général principal en matière de résolution de conflits. Mme Dabros s'occupe de la politique et du développement de l'initiative autochtone; M. Fine élabore pour sa part la structure de résolution de conflits et le processus de traitement des plaintes. Je les inviterais à vous fournir de plus amples renseignements si vous souhaitez en apprendre davantage à ce sujet ou sur nos activités à venir, à moins que j'aie répondu à vos questions.

**Le sénateur Di Nino :** Nous voulions simplement savoir où vous en étiez, si vous aviez entamé un processus. Espérons que tout sera terminé dans trois ans.

**Mme Lynch :** Souhaiteriez-vous obtenir des renseignements plus précis?

**Le sénateur Di Nino :** Vous pourriez nous en dire un peu plus par écrit.

**Mme Lynch :** Je le ferai avec plaisir.

**Le sénateur Munson :** J'ai quelques brèves questions à poser. Vous venez de dire, madame la présidente, que vos coffres sont vides. Avez-vous déterminé vos besoins? Auriez-vous besoin de plus d'effectif? À quoi vous attendez-vous? Croyez-vous être submergés par les plaintes? Je sais que vous avez parlé de la dernière résolution, mais je crois que les choses vont bouger assez rapidement en 36 mois.



**Ms. Lynch:** Yes, we do know what we need on a start-up basis.

**Senator Munson:** How much is that?

**Ms. Lynch:** It totals just over \$5 million over three years. It includes an education component, and \$1.7 million per year in ongoing funding. We will have to hire people. When I say "zero money," that means our application for funding was held back until the bill goes through. We have had zero funding.

In terms of FTEs, we will add a few. We then need to look at our aid-based resource funding. That envelope of funds would be sunsetted after three years, but our activity will not be sunsetted.

**Senator Munson:** Do you have a backlog now of dealing with complaints?

**Ms. Lynch:** We do not know what the volume of complaints will be. I expect that there will be some highly complex cases brought forward that may address issues, almost what you would call class actions; that is, a case or a group of people coming forward on a big issue to test it. One complaint will not necessarily equal the same volume or complexity of work that we would have in a normal complaint.

We do not have a backlog. The commission had one in the late 1990s. We had 1,500 cases with an average life of 25 months in the system. When we closed our year-end December 31, 2007, we had some 600 complaints in the system, and the average age was about nine months. We do not have a backlog. However, we cannot gauge whether the floodgates will open or not.

**Senator Munson:** I am sure it is all there, because it was there before. What kind of sanctions do you have? If there is a major complaint that comes to you, a class action or whatever it may be called, and you come up with a statement or a judgment, is it shame? Is it more than that? Could you give me an idea what could happen in the Aboriginal community if a complaint is received and successfully presented to your commission and you come up with a decision?

**Ms. Lynch:** Thank you for giving me an opportunity to clarify that. In that part of our mandate, the complaint processing part, we are more of a screening body. We receive formal complaints. We try to work at the front-end with dialogue and mediation. If this does not work or it is not utilized, we would then determine whether the complaint should be dismissed or forwarded to the tribunal. There is a separate independent agency, the Canadian Human Rights Tribunal that actually holds the hearings. It gets its work from us. They can provide various remedies.

Mr. Fine will give you the list of them. Essentially, when we can mediate a case, we will look to that list, of course.

**Mme Lynch :** Oui, nous savons ce dont nous avons besoin pour commencer.

**Le sénateur Munson :** Et de quel montant s'agit-il?

**Mme Lynch :** Un peu plus de 5 millions de dollars sur trois ans. Cela comprend un volet éducationnel et 1,7 million de dollars par année de financement permanent. Nous devons également engager du personnel. Lorsque je dis que nous n'avons pas d'argent, j'entends par là que notre demande de financement est retardée jusqu'à l'adoption du projet de loi. Mais jusqu'à présent, nous n'avons reçu aucun fonds.

Nous ajouterons également quelques équivalents temps plein. Il faut aussi penser au financement de nos ressources de soutien. Cette enveloppe financière serait prévue pour trois ans, alors que nos activités, elles, se poursuivraient.

**Le sénateur Munson :** Accusez-vous du retard dans le traitement des plaintes?

**Mme Lynch :** Nous ignorons quel sera le volume de plaintes. Je m'attends à ce que nous ayons des cas très complexes à traiter, un peu comme des recours collectifs, présentés par une personne ou un groupe pour régler un problème. Certains dossiers exigeront un travail beaucoup plus long et complexe que d'autres.

Nous n'avons pas d'accumulation de plaintes, même si c'était le cas à la fin des années 1990. Nous avions alors 1 500 dossiers, dont le traitement prenait environ 25 mois. À la fin de l'année, au 31 décembre 2007, il y avait 600 plaintes en traitement, et il fallait environ neuf mois pour les régler. Il n'y a donc pas de retard. Cependant, nous ne pouvons prévoir si nous serons submergés ou non par les plaintes.

**Le sénateur Munson :** Je suis sûr que les plaintes ne tarderont pas à affluer, cela s'est déjà vu. Quelle sorte de sanction pouvez-vous appliquer? Si vous recevez une plainte sérieuse, qu'il s'agisse d'un recours collectif ou d'un autre type de dossier, et que vous délivrez un avertissement ou un jugement, le coupable en sera-t-il quitte pour éprouver de la honte? Pouvez-vous prendre des mesures plus musclées? Pourriez-vous me donner une idée de ce qui pourrait arriver au sein d'une communauté autochtone si un plaignant a gain de cause devant votre commission et que vous prenez une décision?

**Mme Lynch :** Je vous remercie de me donner l'occasion de clarifier ce point. Dans le cadre de notre mandat de traitement des plaintes, notre tâche consiste davantage à effectuer des examens préalables. Nous accueillons les plaintes officielles et entreprenons les démarches initiales, nous efforçant d'établir dialogue ou de réconcilier les parties. Si ces moyens échouent ou ne sont pas utilisés, nous décidons alors de rejeter la plainte ou de la renvoyer à un tribunal. C'est le Tribunal canadien des droits de la personne qui, en tant qu'organisme indépendant, entend les causes. Nous lui transmettons les dossiers pour qu'il décide des mesures correctrices à prendre.

M. Fine vous remettra la liste de ces mesures, à laquelle nous nous référons lorsque nous faisons de la médiation.

**Ian Fine, Director General and Senior General Counsel, Canadian Human Rights Commission:** There are certain remedies provided for under the Canadian Human Rights Act. There is a remedy for general damages. There is almost a punitive remedy for wilful and reckless behaviour. The damages are limited. I believe they are \$20,000 under each head. Of course, in a class action scenario, it would depend on the number of victims of the discrimination, if the discrimination were found to have taken place.

Policy remedies can be issued by the tribunal. It is commonplace that the tribunal will order a respondent to develop a policy in concert with the Canadian Human Rights Commission in many cases, on a particular issue such as harassment or the accommodation of individuals with a disability. The remedies are broad — in essence, anything to remedy the discrimination.

**Senator Dallaire:** You have regional offices across the country. We are talking about persons with a different cultural background, languages and in isolation. The problems could be unique, as they are not mainstream, southern Canadian. Do you have a means by which you will educate your people on how to handle that? Will you put regional offices on reserves? Is there a training plan? My concern, more specifically, is that your department is very tightly funded. You have not got a penny yet. We have three years. Can you build the capacity to handle these complex problems in that time without a penny?

**Ms. Lynch:** Without a penny we cannot, but we expect to be funded. I appreciate your making this point with employment equity, as well as alluding to it earlier today. What suffers when a new activity is taken on by the Canadian Human Rights Commission without additional funding? We are conscious of our legislative mandate, and we do our best to fulfill it, but something has to give. If we have no funding and I tell you here that we can meet this mandate, it will mean we will have to do a lesser job on another mandate that is equally important to us and is legislated. It is very hard for us.

**Senator Dallaire:** You need to train people and build up a capacity. That brings us to the point of whether we want to raise an observation to this bill in regard to the funding exercise and coming forward with that capacity. The department run by Minister Strahl, who has already been harassed, has a few bucks. You have no flexibility whatsoever. There should have been a provision in there. We may want to come back to that.

The minister also responded to this, but you are the person who receives the complaint. If I am an Aboriginal woman who has been living with absolutely no rights on a reserve God knows where in this country, and you do not have to go far to be isolated. If I want to bring forward a complaint, without any outside help or methodologies, would I even get to first base? In

**Ian Fine, directeur général et avocat général principal, Commission canadienne des droits de la personne :** La Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit certains recours, notamment des dommages-intérêts généraux et un recours presque punitif pour les comportements volontaires et insouciant. Les dommages sont limités à 20 000 \$ par personne, si je me rappelle bien. Évidemment, lorsqu'il s'agit d'un recours collectif, la décision dépend du nombre de victimes de discrimination, si discrimination il y a.

Le tribunal dispose de moyens stratégiques. Il n'est pas rare qu'il demande à l'intimé d'élaborer une politique de concert avec la Commission canadienne des droits de la personne, notamment dans des affaires de harcèlement ou de mesures d'accommodement concernant des personnes handicapées. Il existe un large éventail de recours — tout ce qui peut permettre d'éliminer la discrimination, en fait.

**Le sénateur Dallaire :** Vous disposez de bureaux dans toutes les régions du pays. Vous devez donc traiter avec des personnes de cultures et de langues différentes, qui vivent isolées du reste de la population. Vous pourriez être confrontés à des problèmes particuliers, puisque ces personnes ne sont pas tout à fait comme les Canadiens des régions du Sud. Comment allez-vous former votre personnel pour aider ces gens? Implanterez-vous des bureaux régionaux dans les réserves? Avez-vous élaboré un plan de formation? Ce qui m'inquiète plus particulièrement, c'est le budget très serré de votre ministère. Vous n'avez pas encore reçu un cent, alors que nous n'avons que trois ans pour agir. Pouvez-vous établir la capacité de régler ces problèmes complexes dans les délais et sans argent?

**Mme Lynch :** Nous n'y parviendrons pas sans argent, mais nous nous attendons à recevoir du financement. Je vous remercie d'avoir soulevé la question de l'équité en matière d'emploi et d'en avoir parlé plus tôt aujourd'hui. Si la Commission canadienne des droits de la personne entreprend une nouvelle activité sans financement supplémentaire, ce sera au détriment d'autre chose. Nous sommes conscients du mandat législatif dont nous sommes investis et nous faisons de notre mieux pour l'exécuter, mais la situation est sans issue. Si nous n'obtenons pas de financement, nous pourrions bel et bien remplir notre mandat, mais ce sera au prix d'une autre fonction prévue par la loi, qui est tout aussi importante. Nous sommes sur la corde raide.

**Le sénateur Dallaire :** Il faut former le personnel et établir une capacité. Peut-être devrions-nous formuler une observation concernant le financement et cette capacité à l'égard du projet de loi. Le ministère de M. Strahl, déjà confronté à de nombreuses demandes, dispose de peu de fonds; vous n'avez donc aucune marge de manœuvre. On aurait dû prévoir quelque chose à ce sujet. Nous pourrions devoir nous pencher de nouveau sur la question.

Le ministre a déjà donné une réponse à cet égard, mais c'est vous qui recevez les plaintes. Si j'étais une Autochtone frustrée de ses droits, vivant sur une réserve située au diable vauvert — et on n'a pas à aller bien loin pour être isolé — et que je voudrais formuler une plainte sans la moindre méthode ou aide extérieure, réussirais-je seulement à franchir l'étape initiale? Soyons



all honesty, I would be concerned about trying to write it up. I must say I did it for my sister-in-law, and we took a long time to write up a complaint, and we went through many hoops. Should there not be a provision of support in there?

**Ms. Lynch:** That is a fair comment. Let us not lose sight of the fact that there are many organizations, including some key Aboriginal organizations, that do try to provide support for potential complainants. For example, the Native Women's Association would try to provide that support, but for them to do it, they also need resources.

**Senator Dallaire:** That is it.

**Ms. Lynch:** We are an impartial body. We represent neither the complainant nor the respondent. Our practice is not to help complainants develop their complaints, but to provide them with templates and with as much guidance as we can, if you understand the distinction, because we need to maintain our impartiality. You have hit the nail on the head.

**Senator Dallaire:** Therefore these people have to depend on NGOs and not on any government structure whatsoever to be able to get to first base in regards to a complaint.

**Ms. Lynch:** Right. We try to be innovative. We are very open-minded. If there is a way to receive a complaint, if we can develop an innovation that applies equally to all, we certainly would do it.

**Senator Oliver:** I am prepared to make you very happy, Madam Chair. I had many questions, but you are out of time already. I will pass and not ask one question.

**The Chair:** I am not sure whether I am that threatening or you are that accommodating. I will lean on the side of your accommodation for the committee.

Ms. Lynch, I thank you for coming and putting your point of view forward. We have had the benefit of commissioners in the past encourage us to see the deletion of section 67. We thank you for pointing out what you will do in the future to assist with this transition.

Honourable senators, we now have before us Patrick Brazeau, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples; and Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women Inc., Native Women's Association of Canada.

Welcome to you both. I understand, Mr. Brazeau, you will go first.

**Patrick Brazeau, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples:** Thank you, honourable senators, for the opportunity.

[Translation]

Honourable senators, thank you for allowing me to speak to you on Bill C-21.

honnêtes : j'aurais probablement du mal à simplement rédiger la plainte. J'ai aidé ma belle-sœur à déposer une plainte; il nous fallu un temps fou pour la formuler et pour nous y retrouver dans le dédale administratif. Les gens ne devraient-ils pas bénéficier d'une aide quelconque à cet égard?

**Mme Lynch :** C'est juste. Il ne faut toutefois pas perdre de vue le fait que de nombreuses organisations, dont d'importants organismes autochtones, tentent de venir en aide aux plaignants potentiels. C'est notamment le cas de l'Association des femmes autochtones, qui aurait toutefois besoin de ressources pour y parvenir.

**Le sénateur Dallaire :** Eh bien, voilà.

**Mme Lynch :** Nous sommes un organisme impartial, qui ne représente les intérêts ni du plaignant ni de l'intimé. Nous ne sommes pas là pour aider les plaignants à formuler leurs plaintes, mais pour leur fournir des modèles et autant d'orientation que nous le pouvons, si vous pouvez percevoir la nuance. Nous devons maintenir notre impartialité. C'est le nœud du problème.

**Le sénateur Dallaire :** Ainsi, les plaignants dépendent des organisations non gouvernementales et ne disposent d'aucune structure gouvernementale pour formuler une plainte.

**Mme Lynch :** C'est exact. Nous essayons de faire preuve d'innovation. Nous sommes très ouverts d'esprit. S'il y a moyen d'accueillir une plainte, si nous pouvons trouver un moyen créatif qui s'applique également à tous, nous n'hésitons pas à aller de l'avant.

**Le sénateur Oliver :** Je vais vous faire grand plaisir, madame la présidente. J'avais de nombreuses questions à poser, mais nous sommes déjà à court de temps. Je vais donc passer mon tour et n'en poserai aucune.

**La présidente :** J'ignore si c'est moi qui suis peu accommodante ou vous qui êtes particulièrement conciliant, mais je choisis de penser que vous avez simplement décidé de nous faciliter la tâche.

Madame Lynch, je vous remercie d'avoir comparu et de nous avoir fait part de votre opinion. D'autres présidents nous ont déjà encouragés à éliminer l'article 67. Nous vous remercions de nous avoir dit ce que vous ferez dans l'avenir pour faciliter la transition.

Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant les témoignages de M. Patrick Brazeau, chef national du Congrès des peuples autochtones, et Ellen Gabriel, présidente de Femmes autochtones du Québec Inc., de l'Association des femmes autochtones du Canada.

Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux. Je crois comprendre, monsieur Brazeau, que vous prendrez la parole en premier.

**Patrick Brazeau, chef national, Congrès des peuples autochtones :** Merci, honorables sénateurs, de me donner l'occasion de témoigner.

[Français]

Honorables sénateurs, il me fait plaisir de comparaître devant le comité au sujet du projet de loi C-21.

On some level, I am offended that I need to speak to the question of whether the Canadian Human Rights Act should apply fully to Canada's First Nations citizens who live both on- and off-reserve. However, given the importance of this issue, I must speak for those who cannot, or who are afraid to speak for themselves.

[English]

In 2007, the United Nations passed a declaration on the rights of indigenous peoples. Sadly, Canada was not a signatory to this important document. However, the declaration provides guidance on Bill C-21. Article 1 states that indigenous peoples have the right to the full enjoyment as a collective or as individuals of all human rights and fundamental freedoms recognized in the charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, and international human rights law.

Article 2 provides further clarification that indigenous peoples have the right to be free from any form of discrimination.

Canada's Indian Act represents state sanctioned and administered systemic discrimination. Its registration provisions create a hierarchy of Aboriginality and a subsequent system of entitlement or disentitlement that is discriminatory. We are 6.1s and 6.2s, Bill C-31, status or non-status. The only thing worse than being in this system is being excluded from it entirely, such as is the case for non-status Indians and Metis peoples.

In 1977, the Government of Canada passed the Canadian Human Rights Act to provide all Canadians with an opportunity to seek redress when federal institutions were discriminating against them. That law applies right now, today, to Indian Act bands.

[Translation]

This is an important nuance that must be stated because there is enormous misinformation on this point. Many band councils do not believe they have human rights obligations to their own people.

[English]

I want to quote a Grand Chief that represents almost half of the First Nations reserves in Manitoba. The Grand Chief said:

MKO does not accept that the Canadian Human Rights Act should apply to a review of the acts and decisions of the First Nations governments, our officials or our employees. MKO also rejects the principle that the Canadian Human Rights Commission or the Canadian Human Rights Tribunal should have jurisdiction over the actions and decisions of the elected leadership of First Nations governments.

D'une certaine façon, je suis désolé d'aborder la question de savoir si la Charte canadienne des droits et libertés devrait s'appliquer aux citoyens des Premières nations du Canada habitant dans les réserves et hors-réserves. Toutefois, compte tenu de l'importance de cette question, je parlerai au nom de ceux qui ne peuvent pas parler ou pour ceux qui ont peur de parler en leur propre nom.

[Traduction]

En 2007, l'Organisation des Nations Unies a promulgué sa Déclaration sur les droits des peuples autochtones, un document important que le Canada n'a malheureusement pas signé. Toutefois, la Déclaration peut servir d'orientation pour le projet de loi C-21. L'article 1 stipule que : « Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnues par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international en matière de droits de la personne. »

L'article 2 donne des précisions supplémentaires, stipulant que les peuples autochtones ont le droit d'être libres de toute forme de discrimination.

La Loi sur les Indiens du Canada entraîne une discrimination systémique, sanctionnée et administrée par l'État. Ses dispositions sur l'inscription créent une hiérarchie autochtone et un système afférent de droit ou de privation des droits qui est discriminatoire et entièrement fondé sur l'origine et l'identité autochtone. Nous sommes, en vertu des alinéas 6.1 et 6.2 du projet de loi C-31, Indiens inscrits ou Indiens non inscrits. La seule chose qui soit pire que de faire partie de ce système est d'en être exclu complètement, comme c'est le cas pour les Indiens non inscrits et les Métis.

En 1977, le gouvernement du Canada a adopté la Loi canadienne sur les droits de la personne pour permettre à l'ensemble des Canadiens de demander réparation lorsque les institutions fédérales font preuve de discrimination à leur endroit. À l'heure actuelle, cette loi s'applique aux bandes indiennes.

[Français]

Cette importante nuance doit être précisée car il y a beaucoup de désinformation à ce sujet. Plusieurs conseils de bande ne croient pas avoir d'obligations concernant les droits de la personne à l'égard de leur propre peuple.

[Traduction]

Je tiens à citer un grand chef qui représente presque la moitié des Premières nations du Manitoba.

La MKO n'accepte pas l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne à une révision des lois et décisions des gouvernements des Premières nations, à nos représentants ou à nos employés. La MKO rejette aussi l'idée que la Commission canadienne des droits de la personne ou le Tribunal canadien des droits de la personne aient leur mot à dire sur les actions et les décisions des dirigeants élus des Premières nations.



The National Chief of the Assembly of First Nations stated in the red chamber last week in the presence of honourable members and senators that First Nations support Bill C-21 and the application of the Canadian Human Rights Act to Canada's Indian reserves. Clearly, it is not the case that chiefs across Canada are prepared to embrace human rights for their own people. Let us face it; some chiefs themselves are the perpetrators of the discrimination that is experienced by First Nations citizens.

Because section 67 has only shielded the Indian Act and not Indian Act bands, we have some knowledge of what discrimination on Canada's Indian reserves looks like.

I have attached five tribunal case summaries for your information. These cases demonstrate discrimination beyond a shadow of a doubt by band councils who seek to deny employment, permits, housing, education and welfare to reserve residents because they are not, in the band's opinion, the right kind of Indian.

I travelled across the country last fall talking to off-reserve band members, and I can tell you that one of the recurring themes is that people live off-reserve precisely because they have no hope of fairness or justice in their own communities.

[Translation]

I bring these cases to the attention of the committee, not to denigrate the on-reserve leadership, but to demonstrate that the poison which flows from the Indian Act affects us all — on-reserve and off-reserve.

[English]

The Indian Act destroys the dignity of individuals and, ultimately, weakens the collective. I understand that band councils are administering policies and programs as prescribed by a department that refuses to accept the fullness of its responsibility for Aboriginal people. I accept that sometimes band councils are the agents of discrimination for a broader system that has permitted, tolerated and promoted this sort of conduct.

It has to stop. If we want to restore justice and dignity to Canada's First Nations peoples, we have to begin to question all of the racist assumptions that are built into the Indian Act. We must do so diligently, transparently and with the conviction that the only way our nations will survive is when each of us can thrive within our own communities.

[Translation]

It is time for everyone to accept their responsibilities and their duty to ensure that the human dignity of Canada's First Nations citizens is respected, restored, protected and, when necessary, enforced by human rights legislation.

La semaine dernière, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations a indiqué aux honorables sénateurs, réunis dans la Chambre rouge, que les Premières nations appuient le projet de loi C-21 et l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne dans les réserves indiennes au Canada. Cependant, il est clair que ce ne sont pas tous les chefs du Canada qui sont prêts à appliquer les droits la personne à l'égard de leur propre peuple. Il faut l'admettre, certains chefs sont ceux-là même qui font preuve de discrimination envers les Premières nations.

Comme l'article 67 n'a servi à protéger la Loi sur les Indiens et non les bandes indiennes, nous savons ce qu'est la discrimination dans les réserves indiennes du Canada.

J'ai remis cinq résumés de causes judiciaires à titre de renseignement. Ces dossiers montrent clairement que certains conseils de bande ont fait preuve de discrimination, cherchant à refuser l'emploi, les permis, le logement, l'éducation et le bien-être à des résidents de la réserve ne cadrant pas avec l'idée que se fait la bande d'un Indien convenable.

L'automne dernier, j'ai parcouru le pays pour parler à des membres de bandes hors réserve. Or, nombreux sont ceux qui m'ont dit que s'ils vivaient à l'extérieur des réserves, c'est justement parce qu'ils ne pouvaient espérer être traités de manière équitable ou juste au sein de leurs propres collectivités.

[Français]

Je porte ces situations à l'attention du comité non pas pour dénigrer le leadership dans les réserves, mais bien pour démontrer que le poison qui s'écoule de la Loi sur les Indiens nous affecte tous, que ce soit dans les réserves ou hors-réserves.

[Traduction]

La Loi sur les Indiens anéantit la dignité des gens et, en fin de compte, affaiblit la collectivité. Je comprends que les conseils de bande gèrent les politiques et les programmes à la demande d'un ministère qui refuse d'accepter toutes les responsabilités qu'il a à l'égard des peuples autochtones. J'accepte qu'à l'occasion, des conseils de bande soient l'auteur de la discrimination pour le compte d'un système national qui a permis, toléré et favorisé ce genre de conduite.

Mais il est temps de mettre fin à cette situation. Si nous voulons rétablir la justice et la dignité chez les peuples des Premières nations du Canada, nous devons commencer à remettre en question les hypothèses racistes sur lesquelles se fonde la Loi sur les Indiens. Nous devons nous y employer avec diligence et transparence, sûrs du fait que nos nations ne survivront que lorsque nous pourrions tous nous épanouir dans nos communautés.

[Français]

Le temps est venu pour chacun d'accepter ses responsabilités et son devoir d'assurer que la dignité humaine des citoyens des Premières nations du Canada est respectée, rétablie, protégée et, lorsque nécessaire, mise en application en vertu de la législation sur les droits de la personne.

[English]

Honourable senators, your duty is to complete the work that needs to be done on Bill C-21. As leaders, we have important work that will follow from this piece of legislation. The reality today is that Inuit and Metis people enjoy full access to Canadian human rights. It is time for us to move beyond partisan politics on the issue of human rights and bring justice to me, my children and the hundreds of thousands of First Nations peoples across Canada who are still being denied their basic fundamental human rights.

Let us get on with it; let us make it right; and, let us restore the pride in the hearts of the Canada's First Nations people by according us the same rights that every other Canadian citizen enjoys in this country today.

**The Chair:** Thank you, Mr. Brazeau. We will now turn to Ms. Gabriel.

**Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women Inc., Native Women's Association of Canada:**

*[Editor's Note: The witness spoke in her native language]*

Greetings, I am from the community of Kanehsatà:ke and I am turtle clan. Today, I am representing the Native Women's Association of Canada, of which Quebec Native Women is part. The Native Women's Association of Canada is a nationally representative political organization, comprised of 11 provincial, territorial member associations.

NWAC engages in national strategies aimed at legislative and policy reforms with the aim of ensuring that the unique needs of Aboriginal women are addressed by facilitating their participation in legislative and policy reforms.

This promotes equal opportunity and ensures that the use of culturally relevant, gender-based approaches result in a more balanced, holistic approach to the issues under consideration.

NWAC has supported and continues to support a repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act, contingent upon such repeal being supported by several key factors.

These are: first, there must be an appropriate and adequate implementation plan in place before repeal occurs; the plan must contain clear time frames, identifying principles, criteria and standards, include definitions and roles and responsibilities for all actors in the process; and the plan should specify how the unique needs of individuals who speak an Aboriginal language or who live in a rural or remote area will be met. There should also be means identified by which those First Nations who are currently using the alternative dispute resolution or other traditional or customary criteria or approaches to dispute resolution to manage human rights complaints are facilitated to retain these approaches and engage them prior to individuals entering the formal Canadian human rights complaint process.

[Traduction]

Honorables sénateurs, il vous incombe de mener à bien les travaux relatifs au projet de loi C-21. En notre qualité de chefs, nous aurons fort à faire avec cette mesure législative. Les Inuits et les Métis jouissent pleinement des droits de la personne accordés au Canada. Il est temps d'aller au-delà des politiques partisans en la matière et de veiller à ce que justice nous soit faite, à moi, à mes enfants et aux centaines de milliers d'Autochtones du Canada, à qui l'on refuse encore de reconnaître les droits fondamentaux.

Il est temps de nous attaquer au problème et de rectifier la situation. Restaurons la fierté dans le cœur des Premières nations du Canada en leur permettant de jouir des mêmes droits que l'on accorde aux autres citoyens canadiens.

**La présidente :** Merci, monsieur Brazeau. Nous passons maintenant à Mme Gabriel.

**Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc., Association des femmes autochtones du Canada :**

*[Note du rédacteur : Le témoin s'exprime dans sa langue maternelle]*

Bonjour. Je suis originaire de la communauté des Kanehsatà:ke, du clan de la tortue. Je représente aujourd'hui l'Association des femmes autochtones du Canada, dont fait partie Femmes autochtones du Québec Inc. L'Association des femmes autochtones du Canada est une organisation politique nationale qui représente les intérêts de 11 associations provinciales et territoriales.

L'AFAC met en œuvre des stratégies nationales de réforme législative et politique qui visent à répondre aux besoins particuliers des femmes autochtones en facilitant leur participation aux réformes.

L'AFAC cherche ainsi à donner des chances égales à tous et à faire en sorte que l'on adopte des approches adaptées aux cultures et aux besoins des hommes que des femmes pour trouver des solutions plus équilibrées et globales aux problèmes actuels.

L'Association a appuyé et continue d'appuyer l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, dans la mesure où cette dernière s'appuie sur plusieurs facteurs clés.

Il doit premièrement exister un plan de mise en œuvre adéquat avant que l'abrogation n'ait lieu; ce plan doit prévoir un calendrier clair, des principes, des critères et des normes, et comprendre des définitions, des rôles et des responsabilités pour tous ceux qui interviennent dans le processus. Il doit aussi préciser comment on répondra aux besoins particuliers des personnes qui parlent une langue autochtone ou qui vivent dans des régions rurales ou éloignées. Il faut également veiller à ce que les Premières nations qui utilisent actuellement des processus de résolution de conflit ou les autres critères ou approches traditionnels ou usuels pour gérer les plaintes formulées sur le plan des droits de la personne puissent continuer d'utiliser ces mécanismes, auxquels il faudra recourir avant de déposer une plainte officielle en matière de droits de la personne.



Secondly, there must be adequate funding resources and capacity in place to respond prior to the repeal taking effect. Resources will be necessary before and after the repeal, including means of providing redress for complaints. Resources will also be needed to evaluate the implementation plan, analyze outcomes and identify best practices or concerns both during implementation and after repeal takes effect.

NWAC has concerns about section 6 of the Indian Act, the impacts of Bill C-31 regarding status, programs and services within the community, child welfare service, detention facilities, housing and housing allocations, the need to protect complainants from retaliation and the lack of funding to deal with repeal and readiness. The passage of legislation raises expectations, but without non-legislative supports, appropriate planning, resource capacity and funding, we believe that Aboriginal women will find that there are no real improvements in their circumstances. We also are concerned about how the interpretive guidelines will be established, and we believe that individual equality rights and collective rights to customary laws can be realized in an integrated manner that recognizes their indivisibility.

There is a need for recognition of indigenous legal systems, treaty rights and customary laws and traditions that carefully balances individual and collective rights to maximize the positive impact of repeal legislation and concomitant policy and program solutions in our communities.

We believe it is possible that the negative impacts of a poorly planned or funded repeal process will disproportionately affect Aboriginal women. A culturally-relative gender-based analysis must be explored within any guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission. The importance of communications and education so that individuals know what their rights are, what has changed with the repeal of section 67 and what the complaint process consists of, is critical to the repeal. We are concerned with the lack of information available about the measures associated with planning and analysis underlying the response to the repeal. The lack of information from Indian and Northern Affairs is exacerbating our concerns.

Resulting questions include: What is the definition of equality that the Canadian Human Rights Commission proposes to use when responding to complaints? What will be the impact of this definition where there are both individual and collective rights to be considered and balanced? How will intersectionality analysis involving cases brought forward by Aboriginal women be conducted? How will findings be applied to the repeal? How is the work of the commission linked to recognition of Aboriginal legal traditions, traditional or cultural practices? What data and

De plus, il faut prévoir des ressources financières et une capacité adéquates pour réagir avant l'entrée en vigueur de l'abrogation. Nous aurons besoin de ressources avant et après cette abrogation, notamment pour pouvoir offrir des recours en cas de plainte. Nous devons également consacrer des ressources pour évaluer le plan de mise en œuvre, analyser les résultats, déterminer des pratiques exemplaires et cerner les problèmes au cours de la mise en œuvre et après l'entrée en vigueur de l'abrogation.

L'AFAC se préoccupe de l'article 6 de la Loi sur les Indiens, des répercussions du projet de loi C-31 sur le statut d'Indien, des programmes et services offerts au sein des collectivités, des services de soins à l'enfance, des installations de détention, du logement et des allocations offertes à cet égard, du besoin de protéger les plaignants des représailles, du manque de financement pour réagir à l'abrogation et de la préparation de sa mise en œuvre. L'adoption de la mesure législative soulève des attentes, mais sans un soutien non législatif, une planification soignée, des ressources et du financement, je crois que les femmes autochtones se rendront compte que leur situation ne s'est guère améliorée. Nous nous inquiétons également de la manière dont on établira les directives en matière d'interprétation, tout en croyant qu'il est possible d'assurer l'équilibre des droits individuels et collectifs en vertu du droit coutumier d'une manière intégrée, en tenant compte de leur indivisibilité.

Pour que l'abrogation et les politiques et les programmes qui l'accompagneront aient le meilleur effet possible dans nos communautés, il faut tenir compte des systèmes juridiques autochtones, des droits prévus dans les traités, du droit coutumier et des traditions, qui assurent un équilibre délicat entre les droits individuels et collectifs.

Nous croyons que la planification ou le financement inadéquats de l'abrogation auront des répercussions néfastes disproportionnées sur les femmes autochtones. Les lignes directrices que formulera la Commission canadienne des droits de la personne devront s'appuyer sur une analyse comparative entre les sexes adaptée à la culture. L'abrogation doit également s'accompagner d'initiative de communication et d'éducation, pour que les gens connaissent leurs droits, sachent ce que l'abrogation a changé et comprennent les rouages du processus de plainte. Nous nous inquiétons du peu d'information que l'on trouve sur les mesures qui seront prises pour assurer la planification et l'analyse au cours de la mise en œuvre de l'abrogation. Le peu d'information diffusée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne fait qu'accentuer nos préoccupations.

Nous nous posons donc plusieurs questions. Quelle est la définition d'égalité que la Commission canadienne des droits de la personne propose d'utiliser lors du traitement des plaintes? Quelle sera l'impact de cette définition lorsqu'il faudra assurer le juste équilibre entre les droits individuels et collectifs? Comment réalisera-t-on les analyses de l'intersectionnalité dans les affaires concernant des femmes autochtones? Comment les conclusions s'appliqueront-elles à l'abrogation? Comment les travaux de la Commission sont-ils liés à la reconnaissance des traditions

analysis can the Canadian Human Rights Commission provide that will enable planning to proceed based on knowledge gathered about complaints by Aboriginal respondents in the past?

NWAC has consistently urged that all policy and program changes must respect distinct cultures, traditions and languages of Aboriginal peoples. These traditions include equal respect for women. It is not enough to consider or analyze the implications of policy decisions on Aboriginal women. We must include the voices of Aboriginal women and their representatives in these processes as we move forward.

NWAC believes there is no point in the repeal of section 67 if no one can avail themselves of the protection of this legislation. We welcome the opportunity such as this to work towards an effective repeal of section 67 and a new approach to responding to human rights complaints that effectively recognizes Aboriginal legal traditions and customs.

There is one more question that I would like to ask. How will this be applied to the discrimination under the Indian Act by the federal government? Band councils are implementing policies by the Department of Indian Affairs and Northern Development. Is this also applicable to the Minister of Indian Affairs and Northern Development himself?

Thank you very much. I am available for questions.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Munson:** I will pose two questions to both of you, first to National Chief Brazeau. You had reservations about the extension of this 36-month grace period. I would like you to address that.

You also had some pretty tough language dealing with those who live on reserve. You seem to leave the impression that it is almost impossible for people who live on reserve to bring their cases forward and get them as far as the Canadian Human Rights Commission.

Ms. Gabriel, something you can think about as Mr. Brazeau answers: You have asked more questions, the way that we ask questions. As it stands now, do you want this bill stopped?

**Mr. Brazeau:** First and foremost, when we appeared before the Standing Committee on Aboriginal Affairs in the House of Commons, we proposed to have an implementation period of 18 months because the Supreme Court's 1999 *Corbière* decision, which had to do with off-reserve voting rights, we believed had set a precedent in terms of implementation. I think that the longer period that we have to implement the repeal of section 67 is just a further denial and a further delay in affording First Nations citizens human rights. Having said that, having something is better than the status quo.

juridiques et des pratiques traditionnelles et culturelles des Autochtones? Quelles données et quelles analyses la Commission canadienne des droits de la personne peut-elle fournir afin de planifier en fonction des renseignements recueillis sur les plaintes d'Autochtones?

L'AFAC a régulièrement demandé que les changements aux politiques et des programmes soient apportés dans le respect des cultures, des traditions et des langues propres aux Autochtones. Ces traditions prévoient un respect égal pour les femmes. Il ne suffit pas d'examiner ou d'analyser les répercussions des décisions stratégiques sur les femmes autochtones; il faut qu'elles et ceux qui les représentent aient leur mot à dire dans ces processus.

L'Association considère qu'il est inutile d'abroger l'article 67 si personne ne peut se prévaloir de la protection de cette mesure législative. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de contribuer à l'abrogation efficace de l'article 67 et à l'établissement d'une nouvelle approche qui permettra de traiter les plaintes en matière de droits de la personne en respectant pleinement les traditions juridiques et les coutumes autochtones.

J'aimerais poser une dernière question. Comment cette mesure s'appliquera-t-elle à la discrimination dont a fait preuve le gouvernement fédéral au titre de la Loi sur les Indiens? Les politiques que les conseils de bande appliquent sont celles du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cette mesure s'appliquera-t-elle au ministère lui-même?

Merci beaucoup. Je serai heureuse de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Munson :** Je vous poserai deux questions à chacun d'entre vous, en m'adressant d'abord au chef national Brazeau. Vous avez des réserves au sujet de la prolongation de la période de grâce de 36 mois, et j'aimerais que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet.

De plus, vous n'avez pas mâché vos mots au sujet des Autochtones qui vivent sur les réserves. À vous entendre, on croirait qu'il leur est presque impossible de faire valoir leur cause jusque devant la Commission canadienne des droits de la personne.

Madame Gabriel, je vous poserai une question pour vous permettre de réfléchir pendant que M. Brazeau répond. Vous avez posé plus de questions, un peu comme nous le faisons. Souhaitez-vous que l'on rejette le projet de loi dans sa forme actuelle?

**M. Brazeau :** Tout d'abord, lorsque nous avons comparu devant le Comité permanent des affaires autochtones, à la Chambre des communes, nous avons proposé une période de mise en œuvre de 18 mois, parce que nous considérons que la décision que la Cour suprême a rendu dans l'affaire *Corbière* en 1999, qui touchait le droit de vote des personnes hors réserve, avait établi un précédent à cet égard. Je crois que plus la mise en œuvre de l'abrogation de l'article 67 sera longue, plus longtemps nous nierons et retarderons la reconnaissance des droits des citoyens des Premières nations. Ceci dit, c'est quand même mieux que rien.



**Senator Munson:** You mentioned the language. You said that these cases demonstrate discrimination beyond a shadow of a doubt, by band councils who seek to deny employment, permits, housing, education and welfare because they are not, in the band's opinion, the right kind of Indian.

I know you have differences with Chief Fontaine over various issues, but I saw this collaborative approach happening with the apology. You are making serious statements about what actually happens on reserves.

**Mr. Brazeau:** The Congress took the leadership last fall to start a campaign to repeal section 67. We had the opportunity to meet with grassroots First Nations citizens all across this country. They shared with me the experiences they have gone through with respect to the discrimination that they feel they have faced based on some of the decisions made by chiefs and councils across Canada.

They deal with not being able to access certain services, in terms of housing and education, sometimes because of the very fact that these individuals have chosen as individuals to live off reserve. This is part of a larger report that will be coming out in the weeks to come. This is taken specifically from grassroots people, and these are the peoples for whom I speak.

**Senator Munson:** We will hear from the Assembly of First Nations on whether they believe the Canadian Human Rights Commission, if this bill is passed, can deal with the issues that you talked about.

You asked a lot of questions, Ms. Gabriel, and the clock is ticking on this bill. Are you telling us that you would like us to further amend this bill or would you like it stopped? Do you have observations?

**Ms. Gabriel:** There are problems with this legislation as it stands, as well as the lack of funding and the fact that our communities have lived in a human rights void. We have had the Indian Act applied to us since the late 1800s.

I will take my hat off of as president of Quebec Native Women because I agree and my members agree that this is an important part. I am a citizen of the Iroquois Confederacy. We have our own constitution and human rights processes. In 1924, when Canada outlawed the Iroquois Confederacy, they undermined the traditional governments, so we are now in a state where the Indian Act is what applies.

I have a dilemma. I believe we do need to have some human rights mechanisms for our community members, specifically addressing some of the problems that Mr. Brazeau has addressed. However, I choose to live in my community because that is where my ancestors come from and because I am a stubborn-headed Mohawk woman.

**Le sénateur Munson :** Vous avez également parlé de la langue. Vous avez dit que ces cas prouvent sans l'ombre d'un doute que les conseils de bande font preuve de discrimination afin de refuser des emplois, des permis, des logements, de la formation et des prestations à des personnes qui, selon eux, ne sont pas des Indiens convenables.

Je sais que vous êtes en désaccord avec le chef Fontaine à divers égards, mais j'ai vu, lors de l'excuse du gouvernement, de beaux exemples de collaboration. Or, vous faites des déclarations très sérieuses au sujet de ce qui se passe sur les réserves.

**M. Brazeau :** Le Congrès a pris les devants, à l'automne dernier, pour lancer une campagne en faveur de l'abrogation de l'article 67. Nous avons eu l'occasion de rencontrer directement des citoyens des Premières nations de toutes les régions du pays. Ils m'ont fait part de l'expérience qu'ils avaient vécue, évoquant la discrimination dont auraient fait preuve des chefs et des conseils de bande de diverses parties du Canada lorsqu'ils ont dû prendre des décisions à leur égard.

Ils doivent accepter de ne pouvoir accéder à certains services, comme le logement et l'éducation, parfois parce qu'ils ont décidé de vivre à l'extérieur des réserves. Il est question de ce problème dans un rapport plus long qui sera déposé dans les semaines à venir. Nous tenons ces faits des personnes directement concernées, des personnes que je représente.

**Le sénateur Munson :** L'Assemblée des Premières Nations nous dira si elle croit que la Commission canadienne des droits de la personne peut régler le problème dont vous parlez, advenant l'adoption du projet de loi.

Vous avez posé bien des questions, madame Gabriel, et le temps nous est compté. Êtes-vous en train de nous dire que vous souhaitez que nous retravaillions davantage le projet de loi ou que nous le rejetons? Avez-vous des observations à formuler?

**Mme Gabriel :** La mesure législative, telle qu'elle est présentement, est problématique. Il faut aussi tenir compte du manque de financement et du fait que nos communautés ont été privées de leurs droits fondamentaux. On nous impose la Loi sur les Indiens depuis la fin des années 1800.

À partir de maintenant, je ne parlerai plus en tant que présidente des Femmes autochtones du Québec, car je considère, à l'instar des membres de mon association, qu'il s'agit d'une question importante. Je fais partie de la Confédération iroquoise. Nous avons notre propre constitution et nos processus en matière de droits de la personne. En 1924, lorsque le gouvernement canadien a déclaré notre confédération illégale, il a retiré le pouvoir à nos gouvernements traditionnels, de sorte que c'est maintenant la Loi sur les Indiens qui s'applique à nous.

Je suis confrontée à un dilemme. Je crois que nous devons effectivement disposer d'un certain mécanisme en matière de droits de la personne pour les membres de notre communauté, surtout pour régler certains des problèmes dont M. Brazeau a parlé. J'ai toutefois choisi de vivre au sein de ma communauté parce que c'est là d'où viennent mes ancêtres et que je suis une Mohawk opiniâtre.

I have questions. Does that mean we can also take the Department of Indian Affairs to task on their human rights abuses? Will the Mohawk people be able to take the Government of Canada to task as well for the human rights abuses we suffered in 1990, with which Senator Dallaire is familiar?

These are the questions I have. Is the government ready to tackle those issues with the existing legislation? Does it know there will be repercussions upon itself at the same time? We would like to have an Aboriginal constitution and we would like it to be based upon human rights legislation, based on human rights the way the rest of the world has done. It is difficult for me to say yes or no.

**Senator Jaffer:** Thank you very much to both of you for being here. We have such little time and so many questions.

This afternoon, we have asked the minister about the issue of resources. As far as we know, resources have not been set aside. Both of you are very experienced and it would be helpful for us to know what kind of resources you think need to be in place to assist people in bringing complaints forward.

**Mr. Brazeau:** Thank you for your question, senator. Last fall, in conjunction with the campaign that we started to repeal section 67 — you heard from the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission talk about this — we had recommended that all stakeholders, in conjunction with the commission and the Department of Indian Affairs and Northern Development and Department of Justice officials, get together to start discussing a plan for the implementation period. That would and did include discussions with respect to resources.

We finally had that initial meeting last Monday. All the stakeholders got together and we had a good discussion about how this implementation period would take shape. The bill has not received Royal Assent, and unless I am mistaken, resources are not usually included in a piece of legislation. That comes after. I think there is general consensus amongst all stakeholders that adequate resources need to be put into the system — in terms of the commission, in terms of organizations — in order to build capacity to ensure that we are capable, ready and that we have the expertise to be able to manage any potential complaints that might come after the repeal of section 67.

**Ms. Gabriel:** I would like to see an ombudsperson for each region to help communities deal with alternative dispute resolutions. As I mentioned, we had the Indian Act so some communities do not have that process in place. There needs to be training for people within the communities so that we are not always dependent on the Canadian Human Rights Commission to settle complaints.

Je me pose des questions. Est-ce que cela veut dire que nous pouvons nous adresser au ministère des Affaires indiennes pour lui demander de rendre des comptes sur les abus des droits de la personne? Les Mohawks pourront-ils demander au gouvernement du Canada de corriger les abus dont nous avons souffert dans les années 1990, une affaire que connaît bien le sénateur Dallaire?

Ce sont là mes questions. Le gouvernement est-il prêt à résoudre ces questions en recourant aux lois en vigueur? Sait-il que, ce faisant, il devra en payer le prix? Nous souhaiterions avoir une constitution autochtone, qui serait fondée sur les lois et sur les droits de la personne, comme on le voit dans le reste du monde. Il est donc difficile pour moi de répondre par oui ou par non.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie beaucoup tous les deux de comparaître. Nous disposons de bien peu de temps, alors que les questions sont bien nombreuses.

Cet après-midi, nous avons interrogé le ministre au sujet des ressources. Pour autant que nous sachions, aucune ressource n'a été consacrée à ce dossier. Forts de votre expérience, pourriez-vous nous dire quelles sont les ressources dont on aurait besoin pour aider les gens à présenter leurs plaintes?

**M. Brazeau :** Je vous remercie de me poser la question, monsieur le sénateur. L'automne dernier, dans le cadre de la campagne que nous avons lancée pour faire abroger l'article 67 — dont la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne vous a parlé — nous avons recommandé que tous les intervenants, conjointement avec la commission, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère de la Justice, se réunissent pour commencer à discuter d'un plan pour la période de mise en œuvre. Il devait y être question des ressources, ce qui a d'ailleurs été le cas.

Nous avons finalement tenu la séance initiale lundi dernier. Tous les intervenants se sont réunis, et nous avons eu une discussion constructive sur la manière de procéder pendant la période de mise en œuvre. Le projet de loi n'a pas reçu la sanction royale et, si je ne m'abuse, les mesures législatives ne prévoient généralement pas de ressources. C'est un point réglé ultérieurement. Je crois que tout le monde s'entend pour dire qu'il faut affecter des ressources suffisantes à la Commission et aux organisations afin d'établir une capacité pour que nous soyons capables et prêts, et disposions de l'expertise nécessaire pour gérer les plaintes que nous recevrons après l'abrogation de l'article 67.

**Mme Gabriel :** J'aimerais qu'un ombudsman soit en poste dans chaque région pour aider les collectivités à trouver méthodes novatrices de résolution des conflits. Comme je l'ai déjà indiqué, en raison de la Loi sur les Indiens, ce processus n'est pas en place dans certaines communautés. Il faut former des gens à l'échelle locale pour que nous ne dépendions pas toujours de la Commission canadienne des droits de la personne pour régler les plaintes.



One of the things the minister alluded to earlier is that this affects everything. This affects everything within the Indian Act that has held and oppressed us for so long, membership and land claims, for instance. Will this have any impact on land claims?

There are many things we need to look at and research. We need to discover what the future impacts will be because we also need to protect our rights from Canadian legislation. I do not mean to be disrespectful about that. We have had so many things placed upon us without consultation.

As I said, I firmly believe in human rights. However, we need to look at what kind of impact it will have on our communities. As indigenous people — not the ones who came over the Bering Strait, but as indigenous people — we have rights to our land. Will this affect that?

We have many questions and, because there has been no consultation, we do not know what the answer will be. There are a lot of resources that need to exist. I think the Canadian Human Rights Commission alluded to some of those.

**Senator Jaffer:** Chief Commissioner Lynch talked about resolving conflicts; taking into account the traditional ways of resolving conflicts. Both of you have some challenges and I would like to hear from both of you as to how you feel about resolving conflicts with the rich tradition that exists in the Aboriginal cultures.

**Mr. Brazeau:** That is very important for all of our peoples. However, when the implementation period starts, an exercise will need to take place to highlight the best practices so that we can share some of the dispute mechanisms that exist across Canada and bring success stories to the table.

Collectively, we all need to deal with that. We have already started talking about that among stakeholders and with the commission as well.

**Ms. Gabriel:** I believe the traditional forms of that exist. When someone does have a problem with you, you are not alone; there is an elder or someone to support you; to be able to acknowledge if you have done wrong to someone. As I said, the Indian Act, the residential schools and everything has made our lives topsy-turvy from our identity to our sexuality.

I think these traditional forms are gentler. If you have elders or people who are trained in their traditions, they can help resolve some of these in an honest, gentle and good way with a good mind, instead of pointing a finger. You do not dislike the person; you dislike the actions of that person. That is something that has been lacking because the Indian Act has been imposed upon us. It is policies and not based upon human rights.

Le ministre a fait remarquer, plus tôt, que cette mesure législative a une incidence à tous les égards. Elle concerne tous les aspects de la Loi sur les Indiens qui font que sommes soumis à l'oppression depuis si longtemps, notamment les questions d'appartenance et de revendications territoriales. Est-ce que cette mesure législative aura des effets sur ces revendications?

Il existe une multitude d'aspects qui nécessitent un examen et des recherches. Il faut déterminer quelles seront les répercussions sur nos communautés, car nous devons également protéger nos droits des lois canadiennes. Je ne dis pas cela par manque de respect, mais parce qu'on nous a imposé bien de choses sans nous consulter.

Comme je l'ai déjà dit, je crois fermement aux droits de la personne. Cependant, nous devons évaluer les impacts que cette mesure aura sur nos communautés. En tant qu'indigènes — et je ne parle pas ici de ceux qui sont entrés au pays en empruntant le détroit de Béring, mais bien des indigènes — nous avons le droit de disposer de nos terres. Est-ce que ce droit sera touché?

Nous avons de nombreuses questions et, faute de consultation, nous ignorons quelles seront les réponses. Il faut prévoir énormément de ressources. Je crois d'ailleurs que la Commission canadienne des droits de la personne en a mentionné quelques-unes.

**Le sénateur Jaffer :** Mme Lynch a proposé de résoudre les conflits en s'inspirant des moyens traditionnels. Comme vous vous trouvez tous deux devant des défis, j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'idée de régler les conflits en s'appuyant sur la riche tradition déjà présente dans les cultures autochtones.

**M. Brazeau :** C'est très important pour tous les Autochtones. Cependant, lorsque commencera la période de mise en œuvre, il faudra établir des pratiques exemplaires qui nous permettront de communiquer certains des mécanismes de résolution de conflits qui existent déjà au Canada et faire part des exemples de réussite.

Collectivement, nous devons régler cette question. Nous avons déjà commencé à en parler avec les intervenants et la Commission.

**Mme Gabriel :** Je crois que des formes traditionnelles de résolution des conflits existent déjà. Lorsqu'un problème surgit entre deux personnes, elles ne sont pas seules; un ancien ou quelqu'un d'autre peut leur venir en aide en déterminant où sont les torts. Cependant, comme je l'ai déjà dit, à cause de la Loi sur les Indiens, des pensionnats et de tout le reste, nos vies ont été complètement bouleversées, de notre identité à notre sexualité.

Je crois que les formes traditionnelles de résolution de conflits sont plus douces. Si les anciens ou d'autres membres de la communauté peuvent renouer avec leurs traditions, ils peuvent contribuer à régler les problèmes de façon honnête, délicate et équilibrée, en gardant un esprit ouvert plutôt qu'en montrant du doigt. Ce n'est pas la personne qui nous irrite, mais biens son comportement. C'est une façon de penser qui est tombée dans l'oubli parce qu'on nous a imposé la Loi sur les Indiens. Ce sont des politiques, qui n'ont rien à voir avec les droits de la personne.

**Senator Di Nino:** I want to follow up on the first question that was asked by Senator Munson. This is a piece of legislation that has gone through some interesting times in the other place. There have been many amendments and many amendments to the amendments. It has been long in coming. There have been a number of other attempts to repeal section 67.

It seems to be suggested here that we start the process of repealing section 67 through a transition period of three years and then do a full review after five years. That should satisfy both of your concerns, it seems to me. I wanted to focus a little more on that question.

We are tasked with dealing with this legislation, and we are here listening to you and others to receive your input. I did not get a very clear answer from either one of you when Senator Munson said: Do you believe that we should pass this legislation as that first step towards the process of the elimination of section 67, and would the transition period, during which time all of you — as you have participated in the past — will continue to participate to ensure that the transition respects the traditions that Ms. Gabriel is talking about and the concerns that Chief Brazeau has?

What is your answer?

**Mr. Brazeau:** The answer is an outright “yes.” The legislation should pass.

However, having said that, it is true that the bill went through its challenges in the other place, as you characterize it. One of the problems was that many of the witnesses who did appear were mostly institutions as opposed to individuals who have suffered the consequences of discrimination in or outside of their communities. Perhaps if more individuals had appeared as witnesses, the transition period would not have been as long.

On the one hand, you have a transition period of three years, which is basically saying, “It is still okay to discriminate for another three years.” However, at least it sets the process in motion for us to finally have the same human rights as other Canadians in this country.

As I said earlier, having something and having that process is better than the status quo, which is why we support the immediate passage of this bill.

**Ms. Gabriel:** I would agree with Mr. Brazeau, given the void of human rights that we presently have.

I would still have to say “no” only because, when we are talking about nation to nation — and the Prime Minister mentioned it, and I have heard it from many ministers — you do not tell the United States what their human rights code will be. However, you are telling indigenous nations what their human rights code should be.

**Le sénateur Di Nino :** J'aimerais revenir à la première question que le sénateur Munson a posée. La mesure législative a fait l'objet de débats intéressants à l'autre Chambre. On y a apporté de nombreuses modifications, qui ont été modifiées à leur tour. Ce processus est bien long. Ce n'est pas la première fois que l'on tente d'abroger l'article 67.

Il semble qu'il soit question de commencer le processus d'abrogation par une période de transition de trois ans, suivi d'un examen exhaustif après cinq ans. Cela devrait vous rassurer, je crois. Je voulais approfondir un peu plus la question.

On nous a renvoyé cette mesure législative, et nous recueillons vos témoignages et celui d'autres intervenants dans le cadre de nos travaux. Mais aucun d'entre vous n'a répondu clairement lorsque le sénateur Munson a demandé si nous devons adopter cette mesure législative, ce qui constituerait la première étape du processus d'abrogation de l'article 67, et si la période de transition, au cours de laquelle vous continueriez de participer — comme par le passé — assurerait le respect des traditions évoqué par Mme Gabriel et la prise en compte des points qui préoccupent le chef Brazeau.

Que répondez-vous à cela?

**M. Brazeau :** Je réponds « oui » sans hésiter. Il faut adopter la mesure législative.

Ceci dit, le projet de loi a effectivement causé plusieurs difficultés à l'autre Chambre, comme vous l'avez souligné. L'un des principaux problèmes, c'est que la plupart des témoins qui ont comparu représentaient des institutions, alors qu'on aurait dû faire appel aux personnes qui ont souffert de discrimination à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs communautés. Si un plus grand nombre de citoyens avaient témoigné, la période de transition n'aurait peut-être pas été aussi longue.

D'un autre côté, on prévoit une période de transition de trois ans, ce qui revient à donner le feu vert pour continuer à faire preuve de discrimination à l'endroit des Autochtones pendant cette période. Au moins, cette mesure permet de lancer le processus afin que nous puissions enfin jouir des mêmes droits que les autres Canadiens.

Comme je l'ai dit plus tôt, c'est mieux que rien; voilà pourquoi j'appuie l'adoption immédiate du projet de loi.

**Mme Gabriel :** J'aurais tendance à être d'accord avec M. Brazeau, étant donné que nous sommes totalement dépourvus de droits actuellement.

La seule raison pour laquelle je répondrai quand même « non », c'est que lorsqu'il est question de relations entre les nations — et c'est un point que le premier ministre a souligné, comme de nombreux d'autres ministres —, on ne décide pas pour les États-Unis des droits de la personne qui s'appliqueront sur leur territoire. Pourtant, c'est exactement ce que vous faites aux Autochtones.



I have explained to you why we are in the state we are and that I would have to sacrifice some of my principles and beliefs to say, "I would support this."

I think it is a great idea for lack of any kind of other protection for individual rights. I would say "yes." I am not giving a clear answer, but this is my perspective, because I am in a dilemma. I, too, have been discriminated against and I have no mechanism to fall back on.

This is the clearest picture I can give you. Would you tell the United States: We are passing legislation on your behalf because you happen to be within this space known as Canada?

What we need are more treaties to be made, and within that treaty-making process, that it also include human rights, that it be based upon human rights and gender equality. Gender equality is equality for both men and women. Gender does not necessarily mean it is only about women. It also includes men and those young boys and girls and how they will grow up.

I know the Native Women's Association of Canada has many questions for you. The association that I represent from Quebec also has many questions. I know the chiefs from Quebec and Labrador do not support this bill.

That is the dilemma I am in. I want to be able to go somewhere and say "help," for lack of a better term. I think this legislation has good intentions. With the good will, I would accept it partially. However, my citizenship rests with the Iroquois Confederacy.

**Senator Dallaire:** Ms. Gabriel, on the one hand, you argued that within your nation, you have a process of human rights, that exists and that it can and should be satisfying, within your cultural, traditional, legal body, the needs of all its membership. You suggest this legislation now opens up a Pandora's box in that regard inasmuch as someone would want to go outside of your nation and use this system as a last recourse. One would think people would want to sort it out internally and if it does not work, maybe, *in extremis*, they would go to the commission and work through the process.

Am I erroneous in thinking that is how it should be working, or are you saying that this is now a process that ultimately will be used principally and that your own internal methods of conflict resolution and so on will not function anymore because this now exists?

**Ms. Gabriel:** No, I think they will continue to exist. With assimilation policies, some of our people have been made disrespectful toward our own traditions. They do not rely on the confederacy or have any respect for the ceremonies and things like that.

It is something that I have wrestled with myself — what would be the best solution for this? For me, I see this legislation used to make some complaints against the Department of Indian Affairs. That is where my true complaint is and that is what I would use this for. If you are going to call me a Canadian citizen without my

Je vous ai expliqué la raison de notre situation actuelle et pourquoi je devrais sacrifier certains de mes principes et de mes croyances pour dire que j'appuie cette mesure législative.

Je crois toutefois que l'idée a du bon, parce qu'il n'y a pas pour l'instant d'autres mesures de protection des droits individuels. Je répondrais donc « oui ». Je sais que je ne donne pas une réponse claire, mais c'est néanmoins mon point de vue, parce que je suis confrontée à un dilemme. Moi aussi, j'ai été victime de discrimination, et je n'ai aucun mécanisme pour m'aider.

C'est la meilleure explication que je puisse vous donner. Iriez-vous dire aux Américains que vous adoptez une loi en leur nom parce qu'ils se trouvent en territoire canadien?

Ce qu'il faut, c'est élaborer davantage de traités, où l'on tiendrait compte des droits de la personne et de l'égalité entre les sexes. Par égalité entre les sexes, on entend l'égalité entre les hommes et les femmes; cela ne concerne pas seulement les femmes, mais également les hommes et les jeunes, et la manière dont ces derniers grandiront.

Je sais que l'Association des femmes autochtones du Canada a bien des questions à vous poser. C'est également le cas de l'association québécoise que je représente. Je sais que les chefs du Québec et du Labrador n'appuieront pas ce projet de loi.

Voilà le dilemme devant lequel je me retrouve. Je veux pouvoir me tourner vers quelqu'un et appeler à l'aide, à défaut de pouvoir m'exprimer autrement. Je crois que ce projet de loi s'appuie sur de bonnes intentions. Si l'on fait preuve de bonne volonté, je l'accepterais en partie. Cependant, je n'en demeure pas moins citoyenne de la Confédération iroquoise.

**Le sénateur Dallaire :** Madame Gabriel, vous avez indiqué qu'il existe, au sein de votre nation, un processus de défense des droits de la personne, qui devrait pouvoir répondre aux besoins de tous les membres de la communauté du point de vue culturel, traditionnel et juridique. Vous dites maintenant qu'en adoptant cette mesure législative, nous ouvririons une boîte de Pandore, car certains voudraient se recourir à une aide extérieure à votre nation et utiliser ce système de dernier recours. On croirait plutôt que les gens préféreraient résoudre le problème au sein de la communauté et, en cas d'échec, s'adresser seulement *in extremis* à la Commission pour régler le problème.

Ai-je tort de croire que c'est ainsi que cela devrait fonctionner, ou êtes-vous en train de nous dire que c'est un processus vers lequel on se tournera en premier et que vos propres méthodes internes de résolution de conflits seront abandonnées au profit de ce nouveau processus?

**Mme Gabriel :** Non, je pense qu'elles vont continuer d'exister. En raison des politiques d'assimilation, certains membres de notre peuple ont perdu le respect de nos propres traditions. Ils ne font plus confiance à la confédération ni n'ont de respect pour les cérémonies et autres choses du genre.

C'est un combat pour moi aussi : quelle serait la meilleure solution à cela? De mon point de vue, cette loi sert à déposer des plaintes contre le ministère des Affaires indiennes. C'est ma véritable plainte à moi, et c'est ce pour quoi je l'utiliserais. Si vous me qualifiez de citoyenne canadienne sans ma permission — et

permission — and because you call me a Canadian citizen, I have a right to use this legislation — then I would use this legislation against the people who have oppressed us for so long and who have a blatant disregard for our traditional customs or political structures.

**Senator Dallaire:** Unless I am mistaken, I do not see anything in the legislation that prevents you from doing that. It is not the government setting itself up to be bushwhacked around another process. On the contrary, it is quite conscious of the fact that human rights go both ways, if I can use the expression. I do not see a problem with that. That is fine for the individual.

This brings me to the point: if a member of your nation decides to go this route, will your nation discriminate against that person? Will the person suffer the stigma of going outside? Will there be pressures for that person not to use this system?

**Ms. Gabriel:** I do not think we have had time to discuss this among ourselves. As a policy, yes, it would be in a sense stepping outside that circle. However, as far as I am concerned, there is not a single person I know alive who has not stepped outside that circle.

I would tend to support anyone who would want to use this, whether they believe they are part of the confederacy or believe they are part of the band council system. I would tend to agree. As I have said, we have lived in a vacuum. I have not had any of the human rights complaints answered that I made during the crisis in 1990.

I look forward to using this. I would be sacrificing some principles, but I would like to test it out myself. I am a person who likes to explore things. I might sound like a hypocrite in this regard, but I want to be able to have that chance to address the people who have oppressed us for so long.

We have problems within — and Mr. Brazeau is right — but I think a lot of it has been created from the outside. For example, those kinds of discriminatory practices where fraud can be committed by a band council, but the Department of Indian Affairs will not prosecute the band council because it is another part of the Department of Indian Affairs.

**Senator Dallaire:** Were you a witness in front of the committee of the House of Commons, when they were going through this?

**Ms. Gabriel:** Yes, I was.

**Senator Dallaire:** All those significant points you raised were raised then?

**Ms. Gabriel:** Not as in much detail as tonight. I am, in a sense, a politician to represent members who would use this legislation.

**The Chair:** I thank both of our witnesses for coming today and expressing the issues in a practical way. There is much optimism as to how this can be used if it is put in place properly. There are some concerns about how it might be used and whether it will, in the end, be as helpful.

parce que vous me qualifiez de citoyenne canadienne, j'ai le droit d'utiliser cette loi — alors je vais l'utiliser contre les gens qui nous ont opprimés pendant si longtemps et qui méprisent tellement nos coutumes traditionnelles et nos structures politiques.

**Le sénateur Dallaire :** À moins que je me trompe, je ne vois rien dans cette loi qui vous en empêche. Le gouvernement n'est pas en train de s'organiser pour se faire envahir par un autre processus. Au contraire, le gouvernement est plutôt conscient du fait que les droits de la personne vont dans les deux sens, si je peux m'exprimer ainsi. Je n'y vois pas de problème. C'est très bien pour la personne.

Cela m'amène à mon argument : si un membre de votre nation décide de s'aventurer dans cette voie, votre nation exercera-t-elle de la discrimination contre lui? Cette personne sera-t-elle stigmatisée parce qu'elle sort de votre nation? Exercerez-vous des pressions sur elle pour qu'elle n'utilise pas le système?

**Mme Gabriel :** Je ne crois pas que nous ayons eu le temps d'en discuter entre nous. Sur le plan stratégique, en effet, cela sort un peu des sentiers battus. Cependant, à ce que je sache, il n'y a pas âme qui vive qui ne soit jamais sortie des sentiers battus.

J'aurais tendance à vouloir aider quiconque veut utiliser cet outil, qu'il estime faire partie de la confédération ou qu'il estime faire partie du système de conseil de bande. J'aurais tendance à être d'accord avec cette personne. Comme je l'ai dit, nous avons toujours vécu dans un vide juridique. Pendant toute la crise des années 1990, jamais on a répondu à mes plaintes en matière de droits de la personne.

J'ai hâte d'utiliser cet outil. Je vais sacrifier quelques principes, mais j'aimerais en faire l'essai moi-même. Je quelqu'un qui aime explorer. J'aurai peut-être l'air hypocrite, mais je veux avoir la chance de parler à ceux qui nous ont opprimés pendant si longtemps.

Nous avons des problèmes à l'interne, M. Brazeau a raison, mais je pense que beaucoup de ces problèmes ont une origine extérieure. Par exemple, prenons les pratiques discriminatoires de fraude par un conseil de bande. Le ministère des Affaires indiennes ne poursuivra pas le conseil de bande parce que c'est une autre ramification du ministère des Affaires indiennes.

Avez-vous témoigné devant le comité de la Chambre des communes quand il a mené cette étude?

**Mme Gabriel :** Oui.

**Le sénateur Dallaire :** Toutes les questions importantes que vous soulevez ont-elles été soulevées alors?

**Mme Gabriel :** Pas autant dans les détails que ce soir. En un sens, je suis une politicienne qui représente les membres qui voudraient utiliser cette loi.

**La présidente :** Je remercie nos deux témoins d'être venus nous exprimer leurs points de vue de façon pratique. Il y a tout lieu d'être optimiste quant à l'utilisation de cet outil s'il est mis en place comme il faut. On peut s'inquiéter de la façon dont il sera utilisé et se demander si en bout de ligne, il sera utile.



We are struggling with some of the same issues. However, the Human Rights Act has been with us for over 30 years. We have been aware of it. We have been looking at section 67 for a long time. Perhaps the way out of that conundrum — especially considering how you feel, Ms. Gabriel — would be to start testing how it will be implemented and ensure that there is a consultation process and a support process for a proper implementation.

I thank you both, Chief Brazeau and Ms. Gabriel, for coming and expressing your views here in such an open and frank way.

Honourable senators, in this panel, we are pleased to have before us here at the committee, from the Assembly of First Nations, Regional Chief Angus Toulouse; and Mr. Daniel Wilson, Strategic Policy Planning and Law. I understand, Chief Toulouse, that you will be making the presentation.

The second participant on this panel will be Lisa Shaver, Chief, the AFN's Women's Council. You will also be having an opening statement. If we can have the brief opening statements, we will then have more time to have an exchange of questions and answers.

Welcome. Chief Toulouse, the floors is yours.

**Angus Toulouse, Regional Chief, Assembly of First Nations:**

*[Editor's Note: Chief Toulouse spoke in his native language]*

I wanted to introduce myself in my traditional name. My traditional spirit name is Talking Crow. I am from Sagamok Anishnawbek of the crane clan.

On behalf of the Assembly of First Nations, I would like to thank the chair and the committee for the opportunity to appear today concerning Bill C-21, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act. At the outset, I would like to make some general comments concerning how Bill C-21 was developed and the debates that have ensued.

The Assembly of First Nations has been consistent in its strong support for human rights for First Nations, and we continue to protect and promote the rights of our citizens and our nations in all of our interventions in this regard. We object to the perception that some have attempted to engender that our interventions concerning this bill are in any way an indication of a less than fully vigorous defence of those rights. We object to the notion supported by some that any attempt to defend the collective rights of our communities is an assault on the human rights of individuals. Our governments have balanced these rights and interests for thousands of years. We believe that it is not only possible to do so still but that both First Nations and the Government of Canada are legally obliged to do so.

Nous partageons un peu les mêmes craintes. Cependant, la Loi sur les droits de la personne est en vigueur depuis plus de 30 ans. Nous la connaissons. Nous connaissons depuis longtemps l'article 67. Peut-être que la solution à cette énigme — compte tenu de ce que vous ressentez, madame Gabriel — serait de commencer par tester son application et de veiller à ce qu'il y ait des consultations et des mécanismes d'aide pour en assurer la mise en œuvre efficace.

Je vous remercie tous les deux, chef Brazeau et Mme Gabriel, d'être venus ici et d'avoir exprimé vos points de vue avec ouverture et franchise.

Honorables sénateurs, nous avons maintenant le plaisir d'accueillir un autre groupe composé, entre autres, du chef régional de l'Assemblée des Premières Nations, Angus Toulouse, et de M. Daniel Wilson, responsable de la Planification stratégique et du droit. Je crois, chef Toulouse, que c'est vous qui allez présenter votre déclaration.

La seconde participante à ce groupe sera Lisa Shaver, chef du Conseil des femmes de l'APN. Vous avez également préparé une déclaration d'ouverture. Nous écouterons brièvement ces déclarations, ce qui nous laissera du temps pour un échange de questions et de réponses.

Bienvenue. Chef Toulouse, la parole est à vous.

**Angus Toulouse, chef régional, Assemblée des Premières Nations :**

*[Note de la rédaction : Le chef Toulouse s'exprime dans sa langue autochtone.]*

J'aimerais me présenter sous mon nom traditionnel. Mon nom spirituel traditionnel est Corbeau Volubile. Je fais partie des Sagamok Anishnawbek du clan de la grue.

Au nom de l'Assemblée des Premières Nations, j'aimerais remercier la présidente et le Comité de nous permettre de comparaître aujourd'hui au sujet du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne. D'emblée, j'aimerais faire quelques observations générales sur la façon dont le projet de loi C-21 a été élaboré et les débats qui ont suivi.

L'Assemblée des Premières Nations a toujours appuyé vivement les droits de la personne des Premières nations, et nous continuons de protéger et de défendre les droits de nos citoyens et de nos nations dans toutes nos interventions à cet égard. Nous déplorons la perception que certains ont tenté de véhiculer que nos interventions à l'égard de ce projet de loi montrent que nous défendons avec très peu de vigueur nos droits. Nous réfutons l'idée avancée par certaines personnes que toute tentative de défendre les droits collectifs de nos communautés équivaut à une oppression des droits de la personne individuels. Nos gouvernements visent le juste équilibre de ces droits depuis des milliers d'années. Nous croyons que non seulement il est possible de continuer de le faire, mais que les Premières nations comme le gouvernement du Canada sont juridiquement tenus de le faire.

The inherent Aboriginal and treaty rights of First Nations recognized in section 35 of the Constitution of Canada, the rights identified in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, and decisions of the Supreme Court of Canada all affirm the need for consultation regarding any legislative initiative affecting First Nations.

The Assembly of First Nations remains opposed to any bill without that fundamental duty being met. We have spoken publicly in this regard. We have made presentations to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development and we have worked to ensure that Bill C-21 reflects the best possible legislation within this context.

Despite the failure of the federal government to meet its duty to First Nations, we were committed to at least preventing additional harm being done in the implementation of the legislation. It was in that spirit that we proposed a set of amendments to earlier drafts of Bill C-21 and its predecessor, Bill C-44.

Our intention has been and continues to be to make the best of a bad situation, to make a bad bill better. Accepting that this bill will likely pass without the government having met its duty to consult, we have made every effort to ensure that the final draft of the bill would enable effective and efficient implementation.

It is unfortunate that successive governments did not choose to address the need to prepare for implementation of the Human Rights Act, for the past 30 years. That is highly regrettable. We have sought, through proposed amendments, to ensure those preparations can still be made before it is implemented. We have also sought, through our proposed amendments, to ensure that the unique position of First Nations within Canada is respected. A bill that achieves any less would simply trample one set of rights in favour of another, smaller set of rights. For those reasons, we sought and achieved a three-year transition period, providing an appropriate time to prepare for implementation of this legislation within First Nations communities. We also sought and achieved an amendment to enable a study of the impact of this legislation on First Nations and to identify the capacities and capacity gaps that may apply to effective implementation.

In addition, we sought amendments to reflect the need to balance the individual rights and interests that have been at the core of the Human Rights Act with the collective rights and interests of First Nations in the Constitution of Canada. This last issue took form in both the interpretive clause and the non-derogation clause that were present in the draft of Bill C-21 that was reported to the House of Commons by the standing committee. The House of Commons subsequently amended those

Les droits autochtones inhérents et issus de traités des Premières nations reconnus à l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada; les droits protégés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les décisions de la Cour suprême du Canada sous-tendent tous la nécessité de mener des consultations sur toute initiative législative susceptible de toucher les Premières nations.

L'Assemblée des Premières Nations demeure contre tout projet de loi tant que le gouvernement ne s'acquitte pas de ce devoir fondamental. Nous l'avons dit publiquement. Nous avons pris la parole devant le Comité permanent de la Chambre des communes des Affaires autochtones et du développement du Grand Nord et avons pris diverses mesures pour que le projet de loi C-21 devienne la meilleure loi possible dans ce contexte.

Même si le gouvernement fédéral a manqué à son devoir envers les Premières nations, nous sommes déterminés à au moins prévenir tout dommage supplémentaire attribuable à la mise en œuvre de la future loi. C'est dans cet esprit que nous avons proposé une série d'amendements aux versions précédentes du projet de loi C-21 et à son prédécesseur, le projet de loi C-44.

Notre intention a toujours été de tirer le mieux d'une mauvaise situation, de rendre un mauvais projet de loi meilleur. Nous voyons bien que ce projet de loi risque fort d'être adopté même si le gouvernement ne s'est pas acquitté de sa responsabilité de nous consulter, mais nous déployons tout de même tous les efforts possibles pour que la version finale du projet de loi soit mise en œuvre efficacement.

Il est malheureux que les gouvernements successifs n'aient pas choisi de se préparer comme il faut à la mise en œuvre de la Loi sur les droits de la personne au cours des 30 dernières années. C'est extrêmement regrettable. Par les amendements que nous proposons, nous cherchons à pousser le gouvernement à se préparer comme il faut avant sa mise en œuvre. Nous cherchons aussi à faire respecter la position unique des Premières nations au sein du Canada. Tout projet de loi qui ne respecterait pas ce critère minimal ne ferait qu'écraser un ensemble de droits en faveur d'un autre, plus petit. Pour ces raisons, nous avons réussi à obtenir une période de transition de trois ans, afin de laisser suffisamment de temps aux collectivités des Premières nations pour se préparer à la mise en œuvre de cette loi. Nous avons également réussi à faire adopter un amendement pour que soit réalisée une étude sur l'impact de cette loi sur les Premières nations et pour évaluer là où les ressources ne sont pas suffisantes pour en assurer une mise en œuvre efficace.

De plus, nous avons recommandé des amendements pour créer l'équilibre entre les droits individuels ainsi que tous les intérêts au cœur de la Loi sur les droits de la personne, d'une part, et les droits collectifs ainsi que les intérêts des Premières nations protégés par la Loi constitutionnelle du Canada, d'autre part. Cette revendication a pris la forme d'une disposition interprétative et d'une disposition de non-dérogation, qui ont été incluses dans la version du projet de loi C-21 dont le comité



amendments at third reading by substituting in full an alternative non-derogation clause and by adding a phrase to the end of the interpretive clause.

In the Senate's debate on second reading, Senator Jaffer raised these same two clauses as issues of concern. With regard to interpretive clause, Senator Jaffer remarked that the addition of a reference to gender equality is redundant as the Constitution guarantees gender equality. If this analysis is correct, we would question the value of such a redundancy. If that analysis is incorrect, we would ask what difference, if any, the addition of that phrase makes to the interpretation of the bill. What does it accomplish?

If the effect is to somehow diminish the relative weight of the collective rights of First Nations as they relate to the Human Rights Act, we would remind this committee that accepting the additional language stands in violation of the constitutional provisions regarding First Nations' inherent and Aboriginal rights. If that is the case, we would stand opposed to it.

If neither interpretation is correct, what, then, is its purpose?

Such uncertainty is largely the result of the failure of the Government of Canada to conduct appropriate consultations, as noted earlier in my comments. It is also the result of the failure of the Government of Canada to conduct a section 35 analysis of its draft legislation. Section 35 analysis should be an imperative for all federal legislation affecting First Nations' rights and interests. The continual failure by the federal government to conduct section 35 analyses, or to share the result of such analyses with First Nations, is what gives rise to the need for a non-derogation clause.

The Senate has done some very good work in studying non-derogation clauses recently and the report on this issue made some recommendations that may help to resolve this issue in the future. This could potentially alleviate the need for this kind of debate over every bill that comes forward.

The recommendations of that study were ignored by the Government of Canada in the preparation of this bill, just as it ignored its duty to consult with First Nations. This kind of behaviour does not contribute to the process of reconciliation. Nonetheless, in the interest of pragmatism, the Assembly of First Nations supported the non-derogation clause that came from the House standing committee. We cannot support the language that has been substituted in the bill now before you. As your own study indicates, the language supported by the Government of Canada for non-derogation clauses may narrow the scope of their application to protecting the bill rather than protecting inherent Aboriginal and treaty rights.

permanent a fait rapport à la Chambre des communes. La Chambre des communes a ensuite modifié ces amendements en troisième lecture en remplaçant l'article de non-dérégation au complet et en ajoutant une phrase à la fin de la disposition interprétative.

Pendant le débat au Sénat, en seconde lecture, le sénateur Jaffer a fait part de ses préoccupations sur les deux mêmes articles. Pour ce qui est de la disposition interprétative, le sénateur Jaffer a fait remarquer que la mention de l'égalité des sexes était redondante étant donné que la Constitution garantit déjà l'égalité des sexes. Si cette analyse est juste, nous remettons en question la valeur de cette redondance. Si cette analyse est fautive, nous nous demandons quelle différence fait ce bout de phrase dans l'interprétation du projet de loi. Quel en est le but?

Si l'effet est de diminuer le poids relatif des droits collectifs des Premières nations par rapport à la Loi sur les droits de la personne, nous rappelons à ce comité que l'acceptation d'une langue supplémentaire contrevient aux dispositions constitutionnelles sur les droits autochtones et inhérents des Premières nations. Le cas échéant, nous nous y opposerions.

Si ni l'une ni l'autre de ces interprétations n'est juste, quel est le but?

Cette grande incertitude découle surtout du fait que le gouvernement du Canada a négligé de mener les consultations voulues, comme je l'ai déjà indiqué. Elle découle également du fait que le gouvernement du Canada a négligé d'analyser son projet de loi à la lumière de l'article 35. Il devrait être impératif d'analyser tous les projets de loi fédéraux qui touchent les droits et les intérêts des Premières nations à la lumière de l'article 35. L'omission répétée du gouvernement fédéral d'effectuer des analyses à la lumière de l'article 35 ou d'en partager les résultats avec les Premières nations justifie la nécessité d'une disposition de non-dérégation.

Le Sénat a fait de l'excellent travail récemment dans son étude des dispositions de non-dérégation, et le rapport qu'il a produit contient des recommandations qui pourraient être utiles pour corriger le problème à l'avenir. Cela pourrait même couper court au besoin de reprendre le même débat sur chaque projet de loi à l'avenir.

Le gouvernement du Canada n'a pas tenu compte de ces recommandations dans la préparation de ce projet de loi, pas plus qu'il n'a tenu compte de son devoir de consulter les Premières nations. Ce type de comportement ne contribue pas au processus de réconciliation. Néanmoins, par pragmatisme, l'Assemblée des Premières Nations a appuyé la disposition de non-dérégation élaborée par le comité permanent de la Chambre des communes. Nous ne pouvons cependant pas accepter le libellé qui se trouve maintenant à sa place dans le projet de loi qui vous est soumis. Comme votre propre étude en fait foi, les mots choisis par le gouvernement du Canada pour les dispositions de non-dérégation peuvent rétrécir la portée d'application de manière à protéger le projet de loi plutôt que les droits autochtones inhérents et issus de traités.

For that reason we would support the Senate reinstituting the language that came from the House committee or, at a minimum, replacing this non-derogation clause with the kind of language identified in the Senate study as typical of the period prior to 1998.

We have brought copies of these two versions of non-derogation clauses with us today for distribution.

I thank the committee for its time and hope that it will do everything in its power to protect all the rights contained in Bill C-21 equally.

**Lisa Shaver, Chief, AFN's Women's Council:**

*[Ms. Shaver spoke in her native language.]*

I have greeted you in my native language, which is the Hul'qumi'num dialect of the Coast Salish peoples of British Columbia. We are located in the Southern Gulf Islands of British Columbia. My name in my language is Paqaltaanaut, which means White Flower. I am the regional representative of the AFN Women's Council for British Columbia.

I will begin by thanking the chair and the Senate Human Rights Committee for inviting me to address Bill C-21, An Act to amend the Canada Human Rights Act on behalf of the Assembly of First Nations Women's Council. The role of the AFN Women's Council is to ensure First Nations women's perspectives are included in all AFN policy directives and that the AFN is an effective advocate on behalf of all First Nations women on and off reserve regardless of status.

The AFN Women's Council has input into political decision-making through the AFN executive council, and we also work closely with the AFN secretariat to ensure the concerns and perspectives of First Nations women inform all work at the AFN. We have been working closely both at the political and policy level within the AFN to ensure the concerns of First Nations women are addressed in respect to this bill.

My colleague, Regional Chief Angus Toulouse has described the evolution of Bill C-21. The AFN Women's Council agrees with and support his analysis.

The AFN Women's Council does support the repeal of section 67 of the Human Rights Act. However, we agree with the regional chief's statement that we are making the best of bad legislation because First Nations were not consulted in the drafting of this bill.

We are grateful that through the parliamentary process we have been able to address some of our concerns, specifically the time frame for implementation and the inclusion of an impact study and analysis.

I would like to address one outstanding issue from the perspective of the AFN Women's Council.

Pour cette raison, nous exhortons le Sénat à rétablir le libellé proposé par le comité de la Chambre ou, à tout le moins, à remplacer cette disposition de non-dérogação par une formule caractéristique de la période d'avant 1998, comme le Sénat le présentait dans son étude.

Nous avons apporté des copies des deux versions des dispositions de non-dérogação pour vous les remettre.

Je remercie le comité de nous accorder du temps et j'espère qu'il fera tout en son pouvoir pour protéger les droits contenus dans le projet de loi C-21 en tout égalité.

**Lisa Shaver, chef, Conseil des femmes de l'APN :**

*[Mme Shaver s'exprime dans sa langue autochtone.]*

Je vous salue dans ma langue autochtone, le dialecte hul'qumi'num des peuples salish de la côte de la Colombie-Britannique. Dans ma langue, mon nom est Paqaltaanaut, qui signifie Fleur Blanche. Je suis la représentante régionale du Conseil des femmes de l'APN pour la Colombie-Britannique.

Je vais commencer par remercier la présidente et le Comité sénatorial permanent des droits de la personne de m'avoir invitée à m'exprimer sur le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les droits de la personne, au nom du Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations. Le rôle du Conseil des femmes de l'APN est de veiller à ce que toutes les directives stratégiques de l'APN tiennent compte des perspectives des femmes des Premières nations et à ce que l'APN défende efficacement toutes les femmes des Premières nations, quel que soit leur statut et qu'elles vivent dans les réserves ou à l'extérieur.

Le Conseil des femmes l'APN participe à la prise de décisions politiques par le conseil exécutif de l'APN, et nous travaillons également en étroite collaboration avec le secrétariat de l'APN pour que les préoccupations et les perspectives des femmes des Premières nations soient prises en compte dans tous les travaux de l'APN. Nous travaillons de près avec nos autres collègues de l'APN sur le plan politique et stratégique afin que ce projet de loi reflète les préoccupations des femmes des Premières nations.

Mon collègue, le chef régional Angus Toulouse a décrit l'évolution du projet de loi C-21. Le Conseil des femmes de l'APN est d'accord avec son analyse et l'appuie.

Le Conseil des femmes de l'APN appuie l'abrogation de l'article 67 de la Loi sur les droits de la personne. Cependant, nous sommes d'accord avec l'affirmation du chef régional que nous cherchons à tirer le mieux d'un mauvais projet de loi parce que les Premières nations n'ont pas été consultées pendant la phase de rédaction du projet de loi.

Nous vous sommes reconnaissants d'avoir répondu à certaines de nos doléances dans le processus parlementaire, particulièrement en ce qui concerne la période de mise en œuvre et l'inclusion d'une étude d'impact ainsi que d'une analyse.

J'aimerais aborder l'une des questions qui reste en suspens du point de vue du Conseil des femmes de l'APN.



The AFN has asked for amendments to Bill C-21 that reflect the need to balance the individual rights of the Human Rights Act with the collective rights and interests of First Nations in the Constitution of Canada as well as our customs and traditions.

The AFN asked for this to be done through an interpretive clause and a non-derogation clause. The AFN Women's Council agrees with and supports this position. As First Nations women, we see our rights as part of a collective. First Nations women understand equity as having equal access to our cultural, inherent and treaty rights.

First Nations women do want the Human Rights Act to apply to them, but not at the expense of our existing rights as Aboriginal peoples or our cultural identity.

I would like to drive this point home by reading you a quote. In February 2007, the AFN Women's Council hosted a special forum for First Nations women chiefs and councillors. Bill C-21 was included in the issues we discussed at the forum, and the quote I will read you is from a unanimous statement by the leaders who attended.

It reads:

We maintain our authority to be the law-makers and caretakers of our Nations, our families and our land. First Nation holistic laws will continue to guide our decision making in the face of any and all federal, provincial and territorial legislation.

Our collective Inherent and Treaty rights must not be diminished or adversely impacted in the development of federal, provincial and territorial law and policy.

First Nation women Chiefs and Councillors are united to oppose attempts by the federal government to unilaterally impose legislation and policy such as its initiatives currently reflected in the matrimonial real property process, and the repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act. These federal initiatives that diminish or adversely impact upon our unceded inherent authorities will be rejected.

As that statement shows, it is unacceptable to First Nations women that any legislation should encroach on our inherent rights. First Nations want to restore the traditional balance that existed between our men and women before the Indian Act imposed so many devastating changes that have harmed our women.

To this end, the AFN Women's Council has also been working on a culturally-relevant gender-balanced analysis, because mainstreaming gender equality in Canada and around the world does not appear to be working as it strives to create equality between men and women.

L'APN a réclamé des amendements au projet de loi C-21 pour favoriser un meilleur équilibre entre les droits individuels de la Loi sur les droits de la personne et les droits collectifs des Premières nations selon la Constitution du Canada, de même que nos coutumes et nos traditions.

L'APN a demandé pour cela l'ajout d'une disposition interprétative et d'une disposition de non-dérogação. Le Conseil des femmes de l'APN est d'accord avec cette position. En tant que femmes des Premières nations, nous considérons nos droits comme partie inhérente des droits collectifs. Pour les femmes des Premières nations, l'équité correspond à un accès égal à nos droits culturels, inhérents et issus de traités.

Les femmes des Premières nations veulent que la Loi sur les droits de la personne s'applique à elles, mais pas aux dépens des droits préétablis des peuples autochtones ni de notre identité culturelle.

Pour bien faire valoir ce point de vue, j'aimerais vous lire une citation. En février 2007, le Conseil des femmes de l'APN a tenu un forum spécial des femmes chefs et conseillères des Premières nations. Le projet de loi C-21 faisait partie des sujets de discussion, et la citation que je vais vous lire a reçu l'assentiment unanime des dirigeantes présentes.

Elle se lit comme suit :

Nous soutenons que, de par les pouvoirs qui nous incombent, nous sommes les législateurs et les gardiens de nos nations, de nos familles et de nos terres. Les lois holistiques des Premières nations continueront de guider nos décisions malgré les tentatives d'éventuelles lois fédérales, provinciales, ou territoriales de s'immiscer dans nos compétences inhérentes.

Dans l'adoption de leurs lois et de leurs politiques, les autorités fédérales, provinciales et territoriales doivent cesser tant d'empiéter sur nos droits inhérents ou qui découlent des traités que de bafouer ce même droit.

Les femmes chefs et conseillères des Premières nations s'opposent unitairement aux tentatives de la part du gouvernement fédéral pour imposer unilatéralement des lois et des politiques du type de celles que traduisent ces récentes initiatives pour régler la question des biens immobiliers matrimoniaux ou abroger l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. De telles initiatives qui, sauf cas de cession, empiètent sur nos compétences inhérentes, ou les bafouent, seront rejetées.

Comme cette déclaration le montre, les femmes des Premières nations jugent inacceptable qu'une loi bafoue nos droits inhérents. Les Premières nations veulent rétablir l'équilibre traditionnel qui existait entre nos hommes et nos femmes avant que la Loi sur les Indiens ne nous impose tous les changements destructeurs dont ont souffert nos femmes.

À cette fin, le Conseil des femmes de l'APN préconise également l'analyse comparative entre les sexes sensible à la culture, parce que les principes généraux de l'égalité entre les sexes au Canada et dans le monde ne semblent pas arriver à créer l'égalité recherchée entre les hommes et les femmes.

We believe that a First Nations gender-balanced approach may be viewed as achieving a higher standard than current mainstream approaches.

Our gender based analysis looks at traditional and historic roles of men and women, boys, girls, elders and two-spirited and transgendered people, and the norm of balancing roles instills value and respect for all members of society: men and women.

Our gender based analysis was accepted unanimously by all chiefs last year. Since then we have been working with governments and internationally to have all laws and policies that apply to First Nations people reviewed under a GBA lens.

We believe that a culturally appropriate GBA can aid the Canadian Human Rights Commission in its efforts to interpret and apply the Human Rights Act to First Nations interests and hope to be able to work with the commission to make that happen. The key here is, once again, that First Nations women want to ensure the continuity of culture and our collective rights as Aboriginal peoples. We welcome additional rights and an opportunity to appeal to the Human Rights Commission, but not at the expense of self-determination or culture.

Due to the lack of consultation respecting the drafting of Bill C-21, the AFN Women's Council believes that the government has not been vigilant in ensuring that this act will not affect treaty and Aboriginal rights. Therefore, a non-derogation clause is a minimum measure that can be taken to ensure our rights and interests as First Nations peoples are protected. It is equally important that the wording of the non-derogation clause is sufficient to express to all, parliament's clear intention that this legislation is to be interpreted and implemented consistently with section 35.

I know that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has addressed this issue in their report, *Taking Section 35 Rights Seriously*.

The AFN Women's Council agrees that non-derogation clauses should not be pasted on to legislation in an ad hoc fashion. Nevertheless, that is what we are facing with Bill C-21.

We consider the present wording of the non-derogation clause too weak. We would accept the strongly-worded non-derogation clause that the Senate report refers to as wording from the 1986 to 1996 period.

Je crois que l'adoption d'une approche comparative équilibrée adaptée à la culture des Premières nations serait perçue comme l'atteinte d'une norme supérieure par rapport aux approches populaires utilisées actuellement.

Notre analyse comparative entre les sexes examine les rôles traditionnels et historiques des hommes et des femmes, des garçons, des filles, des anciens, des personnes bispirituelles et des transsexuels; et la norme de l'équilibre entre les rôles insufflé un sens des valeurs et du respect pour tous les membres de la société, hommes ou femmes.

Notre analyse a été acceptée à l'unanimité par tous les chefs l'an dernier. Depuis, nous travaillons avec les gouvernements du Canada et d'ailleurs dans le monde pour que toutes les lois et politiques qui s'appliquent aux peuples des Premières nations soient revues à la lumière d'une telle analyse.

Nous croyons qu'une ACS adaptée à la culture des Premières nations pourrait aider la Commission canadienne des droits de la personne à interpréter et à appliquer la Loi canadienne sur les droits de la personne en fonction des intérêts des Premières nations. Nous espérons pouvoir collaborer avec la Commission pour que cela se concrétise. Ce qu'il faut retenir ici, encore une fois, c'est que les femmes des Premières nations veulent assurer la continuité de notre culture et de nos droits collectifs en tant qu'Autochtones. Nous accueillons bien sûr favorablement l'ajout de nouveaux droits et l'occasion de faire appel à la Commission des droits de la personne, mais pas aux dépens de l'autodétermination ou de la culture.

Comme très peu de consultations ont été faites pour appuyer l'élaboration du projet de loi C-21, le Conseil des femmes de l'APN estime que le gouvernement n'a pas suffisamment fait preuve de vigilance pour s'assurer que cette loi n'aura pas de répercussions sur les droits ancestraux et issus de traités. Nous croyons donc qu'une disposition de non-dérogation constitue une mesure minimum qui pourrait être prise pour protéger les droits et les intérêts des peuples des Premières nations. Il est également tout aussi important que la formulation de la disposition de non-dérogation soit suffisamment claire pour exprimer à tous l'intention ferme du Parlement de veiller à ce que la loi soit interprétée et appliquée conformément à l'article 35.

Je sais que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a abordé cette question dans son rapport intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35*.

Le Conseil des femmes de l'APN croit que les dispositions de non-dérogation ne devraient pas être incluses aux lois selon les besoins du moment. C'est toutefois la situation à laquelle nous sommes confrontés avec le projet de loi C-21.

Nous pensons que la formulation actuelle de la disposition n'est pas assez explicite. Nous accepterions le libellé de 1986-1996, dont fait mention le rapport du Sénat, un libellé beaucoup plus catégorique.



Before closing, I apologize for not telling you a little bit more about me. I travelled from British Columbia and brought the rain with me and am very tired. I arrived at one o'clock your time and eight o'clock my time and it is confusing.

I was elected by the people a few years ago. We go through a nomination process every two years. Many people did not expect me to win. I was six months pregnant, single and unemployed. When my two-year term was up and they asked whether I would run again and I said yes. When I first ran, I remember my son and I going house to house and knocking on doors and asking people to vote for me. My main desire was to create jobs. That is really why I was there and am there.

This has been an interesting learning experience. I have relied heavily upon my elders for their guidance and direction, and the other counsellors who were also elected with me. I was re-elected this past January 29. This time around I was so tired that I remember asking my brother, who lives next door, and his friend to vote for me. I was grateful and honoured to be re-elected. We have a lot of work to do in our communities and this is quite an honour to be before you and I wish that we would have more time to sit together and talk.

I wish that we could do that, and I especially wish that the speakers before me could have stayed because I felt that there is a misunderstanding. I would like to extend invitations to them to meet many of the chiefs that I know in B.C.

At that, I would really like to thank you for your time.

*[Ms. Shaver spoke in her native language.]*

In my language, thank you very much.

**The Chair:** Thank you, Chief Shaver. Thank you for giving us your personal story. That is very helpful.

**Senator Jaffer:** Thank you very much to both of you for being here. Chief, you said you were honoured to be here but the honour is ours to hear from you. It is very important for us.

I am the critic on this bill and I have been struggling with the issue of customary rights, collective and individual rights. After hearing from the two of you I am even more concerned and confused. Perhaps I can ask the two of you to educate me. I also come from a culture where collective rights are very important. Could you give me an example of where there could be a collision between collective rights and individual rights, and say how that should be resolved? What should the process be?

**Mr. Toulouse:** Let me try to answer it from my experience and this is as a Sagamok Anishnawbek person in a community.

Avant de terminer, je vous prie de m'excuser de ne pas vous avoir un peu parlé de moi. J'arrive de la Colombie-Britannique et il semble que j'ai apporté la pluie avec moi; je suis très fatiguée. Je suis arrivée à 13 heures, heure d'Ottawa, et mon esprit était encore à l'heure de la Colombie-Britannique, c'est-à-dire 8 heures.

J'ai été élue par mon peuple il y a quelques années. Nous procédons à un processus de nomination tous les deux ans. Beaucoup de gens ne s'attendaient pas à ce que je gagne. J'étais alors enceinte de six mois, célibataire et sans emploi. Quand mon mandat de deux ans fut terminé et que l'on m'a demandé si j'allais me présenter de nouveau, j'ai décidé d'accepter. Lorsque je me suis présentée la première fois, je me rappelle que mon fils et moi avons fait du porte-à-porte pour demander aux gens de voter pour moi. Mon principal souhait, c'était de créer des emplois. C'est vraiment la raison pour laquelle j'étais là et que je le suis encore aujourd'hui.

Ce fut une expérience très enrichissante et intéressante. J'ai beaucoup compté sur l'aide et les conseils de mes anciens, ainsi que des autres conseillers qui ont été élus avec moi. J'ai été réélue le 29 janvier. J'étais tellement fatiguée que j'ai demandé à mon frère, qui habite juste à côté, et à son ami de voter pour moi. J'ai été reconnaissante et très honorée d'avoir été réélue. J'ai beaucoup de travail à faire dans nos communautés et c'est tout un honneur de comparaître devant vous. J'espère que nous aurons l'occasion de nous asseoir ensemble et de discuter plus longuement.

C'est une chose que j'aimerais que l'on puisse faire, et j'aurais surtout aimé que les personnes qui ont pris la parole avant moi soient restées, parce que j'ai eu l'impression qu'il y avait eu un malentendu. J'aimerais les inviter à rencontrer beaucoup des chefs que je connais en Colombie-Britannique.

Sur ce, je tiens à vous remercier pour votre temps.

*[Mme Shaver parle dans sa langue maternelle.]*

Dans ma langue, cela signifie « merci beaucoup ».

**La présidente :** Merci, chef Shaver. Merci de nous avoir parlé de vous. C'était très intéressant.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup à vous deux d'avoir accepté l'invitation. Chef, vous avez dit être honorée d'être ici, mais laissez-moi vous dire que tout l'honneur est pour nous. Votre témoignage est très important pour notre comité.

Je suis la porte-parole responsable de ce projet de loi et je ne sais trop quoi faire des droits coutumiers, les droits collectifs et individuels. Maintenant que j'ai entendu vos deux témoignages, je suis encore plus inquiète et déconcertée. Peut-être que vous pourrez me guider. Je suis également issue d'une culture où les droits collectifs sont très importants. Pourriez-vous me donner un exemple d'une circonstance où les droits collectifs et les droits individuels pourraient s'entrechoquer? Comment pourrait-on remédier à la situation? Quelles mesures faudrait-il prendre?

**M. Toulouse :** Je vais tenter de répondre à votre question en m'appuyant sur ma propre expérience en tant que membre de la communauté Sagamok Anishnawbek.

Let me back up. Let me try and capture this. We just had the apology last week. The residential schools had many impacts that have been clearly or have been correctly pointed out. Prior to the residential schools, prior to the Indian Act, we were nations with clear responsibilities, duties and obligations, and had an understanding of what our responsibilities were. We knew what the collective rights and collective issues needed to be discussed were. We also recognized we each had a responsibility to fulfill what we had to fulfill. Those were things that have been lost. We say we lost our culture; we lost our spirituality and these things. Those are some of the teaching and understandings that we would need to get back and this is through education within ourselves, and healing ourselves and healing our families and our communities where the elders, the women and the children take their rightful places within our systems of governance.

I mentioned that I am part of the crane clan. We have lost some of these teachings about our responsibilities as clans and what functions they held in relation to our three fires confederacy society.

These are things we need to rebuild so there is a clear understanding with respect to rights. For example, if there is a suggestion that the First Nations councils are not respecting women's rights, it will clearly be understood what those rights are.

I would like to believe that we would be much more accommodating and much more reflective of some of our societies. As an example, the Hotinonshonni are a matriarchal society. Of course, the women take a stronger presence in terms of how governance and how leadership gets selected and how leadership continues to maintain some of those responsibilities.

Hopefully I have addressed some of your concerns. It will take some time to have those discussions and education at the community level.

**Ms. Shaver:** Could you rephrase that question?

**Senator Jaffer:** If there are collective and individual rights and individual rights are breached, how should one deal with that. It says that gender takes precedence. Do you believe that individual rights should take precedence over collective rights?

**Ms. Shaver:** There should be a balance of both. In British Columbia, I have noticed that whenever there is some type of proposed action related to governance, in British Columbia the chiefs want a lot of information. The communities, not only the chiefs, want to be part of that. In terms of your question, what should weigh more? Everyone should have equal access to opportunities and everyone should be treated fairly. There should be no difference between individual and collective rights. We have to be fair.

I am not sure if I have satisfied your question but there are various processes in place.

**Senator Jaffer:** Thank you. That is very useful.

Je vous résumerai d'abord le contexte dans lequel les choses se sont produites. Nous avons obtenu des excuses la semaine dernière. Les internats ont eu beaucoup de conséquences négatives, que l'on a pointées du doigt avec raison. Avant les internats, avant la Loi sur les Indiens, nous étions des nations avec des responsabilités, des obligations et des devoirs clairs, et nous comprenions quelles étaient nos responsabilités. Nous savions quels droits et quels enjeux collectifs devaient faire l'objet de discussions. Nous étions également conscients que chacun devait faire sa part. Ce sont des choses qui ont été perdues. Nous disons que nous avons perdu notre culture; nous avons perdu notre spiritualité et tout ce qui vient avec. Ce sont des enseignements et des connaissances que nous devons retrouver, et c'est grâce à l'éducation de notre prochain que nous y arriverons. Nous voulons nous guérir, guérir nos familles et nos communautés, au sein desquelles nos anciens, nos femmes et nos enfants pourront prendre la place qui leur revient dans nos systèmes de gouvernance.

J'ai mentionné que je fais partie du clan de la Grue. Nous avons perdu certains de ces enseignements à propos de nos responsabilités en tant que clan, et quelles fonctions ceux-ci tenaient par rapport à notre confédération des Trois Feux.

Ce sont des choses que nous devons rebâtir pour que l'on comprenne bien quels sont nos droits. Par exemple, si l'on suggère que les conseils des Premières nations ne respectent pas les droits des femmes, tout le monde comprendra de quoi on parle.

J'aimerais croire que nous pourrions être beaucoup plus conciliants et projeter un reflet beaucoup plus fidèle de certaines de nos sociétés. À titre d'exemple, les Hotinonshonni sont une société matriarcale. Évidemment, les femmes occupent une place prépondérante en ce qui a trait à la gouvernance et à la façon dont les leaders sont choisis, et comment ces leaders continuent à maintenir certaines de ces responsabilités.

J'espère que j'ai pu répondre à vos questions. Il faudra du temps pour que ces discussions aient lieu au sein de la communauté et qu'on assure l'éducation nécessaire.

**Mme Shaver :** Pourriez-vous reformuler la question?

**Le sénateur Jaffer :** Si des droits collectifs et individuels sont violés, quels sont les recours? On indique que le genre doit avoir préséance. Croyez-vous que les droits individuels doivent avoir préséance sur les droits collectifs?

**Mme Shaver :** Il devrait y avoir un équilibre entre les deux. En Colombie-Britannique, j'ai constaté que chaque fois que des mesures liées à la gouvernance sont proposées, les chefs veulent qu'on les tienne informés le plus possible. Les communautés, et pas seulement les chefs, veulent prendre part aux processus. En ce qui concerne votre question, qu'est-ce qui devrait être plus important? Tout le monde devrait avoir accès aux mêmes possibilités, et tout le monde devrait être traité équitablement. On ne devrait pas faire la distinction entre les droits individuels et les droits collectifs. Nous devons être justes.

Je ne suis pas certaine si j'ai bien répondu à votre question, mais différents processus sont en place.

**Le sénateur Jaffer :** Merci. C'est très utile.



I have a question that I had asked Commissioner Lynch. The Aboriginal cultures have rich ways of resolving conflicts like the healing circle and she said she would take that into consideration. All things take resources and you may not have the answer now. However, there would be something definitely in the review processes we would have to consider. What kind of resources will have to be provided to the band councils to help with resolving conflicts that arise from the repeal of section 67? Do either of you have any comments to make on that?

**Mr. Toulouse:** What we have across this country are some 600 band councils. That is where the work really exists.

We also have what is called tribal councils, of which there are as many as seven for each band. Many of those are geographically closer to one another. We have provincial-territorial organizations and they vary in size and place and some of the work they do.

There are bodies out there right now that could certainly provide some of the coordination, some of the efficiencies in delivering a message or working with a number of communities. It is a matter of being able to sit down with those organizations or those First Nations communities that are willing to do certain things jointly.

The real issue is that there are no resources and it really will require resources. Otherwise we will have another three years of nothing, just like the past 30 years. It has been mentioned that we ought to do this and everyone agrees. Let us identify the resources so we can do it properly and to the satisfaction of all, while protecting individual rights and understanding what those collective rights are.

**Ms. Shaver:** I concur with Mr. Toulouse. Capacity is always a concern. Most of the communities I know are understaffed and have a difficult time in dealing with the current issues. I point out as well that communities are striving to create change for themselves and to look at partnering with other entities, such as the RCMP or Health Canada, in matters related to mitigating violence in our communities. Yes, people are always in need of money and it would have been beneficial had it been factored a while ago.

Our community has been working on zero tolerance for violence in collaboration with the RCMP. We have asked the government for no money for that. We have done this because it is a request from the people. We invited the RCMP to sit with us and look at a holistic approach with our elders. The answers vary because there are so many different native communities and issues to deal with but capacity is always an issue.

**Senator Jaffer:** Senator Di Nino asked the minister that, when the consultations take place, the Senate committee should be consulted. I am speaking for all my colleagues in saying that we

J'ai une question que j'avais posée à la commissaire Lynch. Les cultures autochtones ont de riches façons de résoudre les conflits, comme le cercle de guérison, et elle a dit qu'elle en tiendrait compte. Tout nécessite des ressources et vous n'avez peut-être pas la réponse maintenant. Toutefois, nous devrions sans aucun doute considérer quelque chose dans les processus d'examen. Quel genre de ressources faudra-t-il fournir aux conseils de bande pour les aider à résoudre les conflits qui découleront de l'abrogation de l'article 67? Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Toulouse :** Nous comptons quelque 600 conseils de bandes partout au pays. C'est vraiment là que le travail est à faire.

Nous avons aussi ce qu'on appelle des conseils tribaux, et chaque bande peut en avoir jusqu'à sept. Bon nombre d'entre eux sont près l'un de l'autre sur le plan géographique. Nous avons des organisations provinciales-territoriales dont la taille, l'emplacement et une partie du travail qu'elles font varient.

Il existe actuellement des organismes qui pourraient certainement assurer une partie de la coordination, fournir certains des moyens pour transmettre un message ou travailler avec un certain nombre de communautés. Il s'agit de pouvoir s'asseoir avec ces organisations ou ces communautés des Premières nations qui sont disposées à faire certaines choses conjointement.

Le vrai problème, c'est qu'il n'y a pas de ressources et qu'il en faudra vraiment. Autrement, nous aurons trois autres années vaines, tout comme les 30 dernières années. Il a été mentionné que nous devrions le faire et tout le monde en convient. Déterminons quelles ressources sont nécessaires pour que nous puissions le faire adéquatement et de manière satisfaisante pour tout le monde, tout en protégeant les droits individuels et en comprenant quels sont les droits collectifs.

**Mme Shaver :** Je partage l'avis de M. Toulouse. La capacité est toujours une préoccupation. La plupart des communautés que je connais manquent de personnel et ont du mal à traiter des problèmes actuels. Je souligne aussi que les communautés s'efforcent d'engendrer des changements pour elles-mêmes et d'envisager de travailler en partenariat avec d'autres entités, comme la GRC ou Santé Canada, sur des questions liées à la réduction de la violence dans nos communautés. Les gens ont effectivement toujours besoin d'argent et il aurait été avantageux qu'on en tienne compte il y a un certain temps.

En collaboration avec la GRC, notre communauté travaille à instaurer une politique de tolérance zéro à l'égard de la violence. Nous n'avons pas demandé d'argent au gouvernement pour cela. Nous l'avons fait parce que notre peuple l'a demandé. Nous avons invité la GRC à s'asseoir avec nous pour examiner une approche holistique pour nos aînés. Les réponses varient parce qu'il y a un très grand nombre de communautés autochtones différentes et de problèmes à régler, mais la capacité constitue toujours un problème.

**Le sénateur Jaffer :** Le sénateur Di Nino a demandé au ministre que le comité sénatorial soit consulté quand les consultations ont lieu. Je parle au nom de tous mes collègues en

must not wait three years to find out what is not working. If there are things we should know, it would be appropriate for us to hear how we can make this process better.

**Senator Di Nino:** My first question is to Ms. Shaver. Did you appear before the House of Commons committee during its deliberation on this bill or did someone from your organization appear?

**Ms. Shaver:** Yes.

**Senator Di Nino:** Your organization appeared before that committee and your concerns were expressed similarly as you have expressed to this committee.

**Ms. Shaver:** Yes.

**Senator Di Nino:** My second question is to Mr. Toulouse on the non-derogation clause. The original bill did not have a non-derogation clause and because of the recommendation of the AFN and others, a non-derogation clause was included in the bill. Is that how you understand it, Mr. Toulouse?

**Mr. Toulouse:** Yes, but I would ask Mr. Wilson to respond.

**Daniel Wilson, Strategic Planning, Policy and Law, Assembly of First Nations:** We worked hard with the committee to ensure that an appropriate clause that addressed not only the general concerns but the more specific ones related to this bill was included in the draft that the committee reported to the House. That was changed at third reading. I believe that you heard the chief discuss our opinions on the variations.

**Senator Di Nino:** Again, as I understand it, the non-derogation clause put in by the House committee had new untested language and that concerns were expressed by a variety of First Nations. The final wording was language that has been used generally in non-derogation provisions and legislation for the past 10 or more years. Is that your understanding?

**Mr. Wilson:** No. Certainly, we would agree that the language was somewhat unusual and there was untested language in what the committee reported to the House. We felt this was appropriate to the specific bill, which is itself untested and was not discussed with us prior to its tabling. There were no concerns expressed by First Nations about this language.

We bring forward the voice of the chiefs in our work. There was a resolution on the matter at our special chiefs assembly in December that was consistent with what we did. I do not think you will find a record of a single First Nation objecting to the language in the non-derogation clause that the committee reported to the House.

disant que nous ne devons pas attendre trois ans pour trouver ce qui ne fonctionne pas. S'il y a des choses que nous devrions savoir, il serait bon qu'on nous dise comment nous pouvons améliorer ce processus.

**Le sénateur Di Nino :** Ma première question s'adresse à Mme Shaver. Avez-vous comparu, ou quelqu'un de votre organisation, devant le comité de la Chambre des communes pendant qu'il étudiait ce projet de loi?

**Mme Shaver :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Votre organisation a comparu devant ce comité et vous avez exprimé vos préoccupations de la même manière que vous l'avez fait devant le présent comité.

**Mme Shaver :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Ma deuxième question s'adresse à M. Toulouse et porte sur la disposition de non-dérogation. Le projet de loi initial ne renfermait pas de disposition de non-dérogation et, en raison de la recommandation de l'APN et d'autres organisations, une disposition de non-dérogation a été incluse dans le projet de loi. Est-ce ainsi que vous voyez les choses, monsieur Toulouse?

**M. Toulouse :** Oui, mais je demanderais à M. Wilson de répondre.

**Daniel Wilson, Politiques stratégiques, planification et questions juridiques, Assemblée des Premières Nations :** Nous avons travaillé fort avec le comité pour faire en sorte qu'une disposition appropriée, qui répondait non seulement aux préoccupations générales, mais aussi aux préoccupations plus précises liées à ce projet de loi, soit incluse dans l'avant-projet de loi que le comité a présenté à la Chambre. Il a été changé à la troisième lecture. Je crois que le chef vous a dit ce que nous pensions des changements.

**Le sénateur Di Nino :** Là encore, d'après ce que je comprends, la disposition de non-dérogation incorporée par le comité de la Chambre avait un nouveau libellé non éprouvé, et des préoccupations sont exprimées par diverses Premières nations. Le libellé définitif reprenait une terminologie généralement utilisée dans des mesures législatives et des dispositions de non-dérogation depuis les dix dernières années ou plus. Êtes-vous de cet avis?

**M. Wilson :** Non. Nous convenons certainement que le libellé était quelque peu inhabituel et que la disposition que le comité a présentée à la Chambre renfermait un libellé non éprouvé. Nous estimions qu'elle était appropriée pour ce projet de loi précis, qui est en soi non éprouvé et qui n'avait pas fait l'objet de discussions avant son dépôt. Les Premières nations n'ont pas exprimé de préoccupations à l'égard de ce libellé.

Nous présentons l'opinion des chefs dans le cadre de notre travail. À notre assemblée spéciale des chefs en décembre, il y a eu une résolution sur la question qui était conforme à ce que nous avons fait. Je ne crois pas que vous constaterez qu'une Première nation s'est opposée au libellé de la disposition de non-dérogation que le comité a présentée à la Chambre.



On the third point, this is the usual language used by the government in the latter period. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs did a thorough study in which they identified two distinct periods: First, an earlier one where seven pieces of legislation used language that is close to that of section 25 of the Constitution; and second, a latter one where six pieces of legislation used language that more closely resembled the language that appears here.

That study and our own review of the issue would suggest that this is an attempt by the government to water down the protections of section 35 and section 25, and of the application of non-derogation clauses, which they consider, to quote the minister, "to be unnecessary." We disagree. We would prefer the language that the committee reported to the House. Failing that, we would prefer the language of the early period that resembles the seven pieces of legislation that resemble section 25 of the Constitution. We do not prefer the language currently being used. We do not prefer it in the six pieces of legislation in which it has been used.

**Senator Di Nino:** I understand, Mr. Toulouse, that you were one of the organizations principally responsible for including the three-year transitional period and the five-year review. I suspect it was done for the purposes of ensuring that during this period of time, your concerns were addressed and that the review would see the impact it would have on First Nations across this country. Do you intend to participate in this review as we go forward?

**Mr. Toulouse:** Absolutely. We will participate in the review.

**Senator Di Nino:** Ms. Shaver, we would love to see you back. Are you interested in making sure that the voices of your organizations are heard?

**Ms. Shaver:** Most definitely. I will be receiving feedback from the various individuals in B.C. — from the chiefs and the communities.

**The Chair:** I thank all of you for coming and putting your points of view. We closely followed the House of Commons deliberations and I thank you for noting the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs' work. Senator Oliver, Senator Di Nino and Senator Jaffer were part of that. Our researcher, Mary Hurley, has followed that issue for many years and given us guidance so that should be noted, also.

We take an interest in non-derogation and will follow up from the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs the way to come to consensus on the issues on non-derogation clauses.

Ms. Shaver, you referred to the First Nations gender-based analysis. Any materials that you can forward to us on that for our future study would be extremely helpful in trying to understand the difference between gender-based analysis in the First Nations context and how it is used on Parliament Hill.

En outre, c'est le libellé utilisé habituellement par le gouvernement à la dernière période. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a mené une étude approfondie où il a établi deux périodes distinctes : une première, où sept mesures législatives utilisaient un libellé semblable à celui de l'article 25 de la Constitution; et une deuxième et dernière, où six mesures législatives utilisaient un libellé qui ressemblait encore plus au libellé qui figure ici.

Cette étude et notre propre examen du dossier laisseraient entendre que le gouvernement tente d'affaiblir les protections des articles 25 et 35, et l'application des dispositions de non-dérégation, qu'il considère, pour citer le ministre, « inutiles ». Nous ne sommes pas d'accord. Nous préférons le libellé que le comité a présenté à la Chambre, à défaut de quoi, nous préférons celui de la première période qui a été utilisé pour les sept mesures législatives qui ressemblent à l'article 25 de la Constitution. Nous ne préférons pas le libellé qui est actuellement employé ni celui qui figure dans les six mesures législatives.

**Le sénateur Di Nino :** Je crois comprendre, monsieur Toulouse, que vous avez été l'une des organisations principalement responsables de l'inclusion de la période de transition de trois ans et de l'examen quinquennal. Je présume que cela a été fait dans le but de veiller à ce que durant cette période, vos préoccupations soient entendues et que l'examen fasse ressortir l'incidence qu'il aurait sur les Premières nations partout au pays. Avez-vous l'intention de participer à cet examen dans l'avenir?

**M. Toulouse :** Absolument. Nous y participerons.

**Le sénateur Di Nino :** Madame Shaver, nous aimerions vous revoir. Voulez-vous vous assurer que les voix de vos organisations sont entendues?

**Mme Shaver :** Certainement. Je vais recevoir des commentaires de différentes personnes en Colombie-Britannique — des chefs et des membres des communautés.

**La présidente :** Je vous remercie tous d'être venus nous faire part de vos points de vue. Nous avons suivi de près les délibérations de la Chambre des communes et je vous remercie d'avoir souligné le travail du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Les sénateurs Oliver, Di Nino et Jaffer y ont contribué. Il convient aussi de signaler que notre attachée de recherche, Mary Hurley, suit ce dossier depuis de nombreuses années et nous a donné des conseils.

Nous portons un intérêt à la non-dérégation et nous nous inspirerons du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles quant à la manière d'arriver à un consensus sur les problèmes liés aux dispositions de non-dérégation.

Madame Shaver, vous avez parlé de l'analyse comparative entre les sexes chez les Premières nations. N'importe quel document que vous pourriez nous soumettre sur celle-ci pour notre prochaine étude nous serait extrêmement utile pour essayer de comprendre la différence entre l'analyse comparative entre les

If you could also indicate the groups that might be affected by a gender-based analysis, that would be helpful.

We thank you for coming and sharing your perspectives. Chief Toulouse, I know we had invited Grand Chief Fontaine this evening, but he is being honoured tonight, and I know you stepped in. Thank you for doing that. Ms. Shaver, thank you for coming all the way from B.C.

Senators, we have one more panel this evening.

It turns out that you are now carrying the weight of the entire panel. We have Ms. Wendy Cornet, Consultant and President, Cornet Consulting & Mediation Inc. We are pleased to have you here.

Ms. Cornet, if you have an opening statement, we will go to questions afterwards.

**Wendy Cornet, Consultant and President of Cornet Consulting & Mediation Inc., as an individual:** Thank you very much for the invitation to be here with you today. For those I have not met, my background includes working with a range of First Nations, Inuit, non-status and Metis organizations since 1976. I have a law degree. I do not, however, practice law. I have also worked for the federal government — Indian Affairs and Northern Development — and different federal departments and agencies on issues relating to Aboriginal rights, including the Library of Parliament research branch for a period of years.

The debate over non-derogation and interpretive clauses and the proposed repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act is at least in part a product of an unresolved question under our domestic law, namely, the relationship between Aboriginal rights and human rights.

There is a tendency to see Aboriginal rights and human rights as two separate species of rights and to assume conflict between the two rather than a relationship of interdependence. This is in part because we have not spent much time discussing this issue outside the constitutional reform discussions that took place in the 1980s and early 1990s. Our Constitution is I think rather ambiguous on the point. While the Charter of Rights and Freedoms is located in part 1 of the Constitution Act, 1982, section 35, which protects Aboriginal and treaty rights, is located in part 2.

We do have notable sections, such as section 25 of the Charter that provides a non-derogation clause for Aboriginal and treaty rights and other rights and freedoms that pertain to the Aboriginal peoples of Canada.

sexes dans le contexte des Premières nations et la manière dont elle est utilisée sur la Colline du Parlement. Ce serait aussi utile si vous pouviez indiquer les groupes qui pourraient être touchés par une telle analyse.

Nous vous remercions d'être venus nous faire part de vos points de vue. Chef Toulouse, je sais que nous avons invité le grand chef Fontaine, mais vous êtes venu à sa place puisqu'on lui rendait hommage ce soir. Nous vous en remercions. Madame Shaver, merci d'avoir fait tout le chemin depuis la Colombie-Britannique pour être ici.

Chers collègues, nous avons un dernier groupe d'experts ce soir.

Vous allez maintenant devoir supporter tout le poids à vous seule. Nous recevons Mme Wendy Cornet, consultante et présidente de Cornet Consulting & Mediation Inc. Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous.

Madame Cornet, nous entendrons votre déclaration préliminaire, si vous en avez une, et passerons ensuite aux questions.

**Wendy Cornet, consultante et présidente de Cornet Consulting & Mediation Inc., à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée à être des vôtres aujourd'hui. Pour ceux que je n'ai pas rencontrés, j'ai travaillé au cours de ma carrière avec diverses organisations des Premières nations, des Inuits, des Indiens non inscrits et des Métis depuis 1976. J'ai un diplôme en droit, mais je ne pratique toutefois pas. J'ai aussi travaillé pour le gouvernement fédéral — au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — et pour différents ministères et organismes fédéraux sur des questions liées aux droits des peuples autochtones, y compris pour la direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement pendant un certain nombre d'années.

Le débat entourant les dispositions de non-dérogation et d'interprétation et l'abrogation proposée de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne est au moins en partie le résultat d'une question non réglée dans notre législation nationale, à savoir la relation entre les droits des Autochtones et les droits de la personne.

On a tendance à voir les droits des Autochtones et les droits de la personne comme deux ensembles de droits distincts et à présumer qu'il y a une relation de conflit plutôt que d'interdépendance entre les deux. C'est en partie parce que nous n'avons pas passé beaucoup de temps à parler de cette question en dehors des discussions sur la réforme constitutionnelle qui ont eu lieu dans les années 80 et au début des années 90. Je pense que notre Constitution est plutôt ambiguë à cet égard. Tandis que la Charte des droits et libertés se trouve à la partie 1 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'article 35, qui protège les droits ancestraux et issus de traités, se trouve à la partie 2.

Nous avons des articles importants, tels que l'article 25 de la Charte qui prévoit une disposition de non-dérogation pour les droits ancestraux et issus de traités et les autres droits et libertés des peuples autochtones du Canada.



In my view, while the Constitution Act does not explicitly characterize Aboriginal rights as human rights, it could be argued that both the Constitution Act, 1982 and the manner in which it has been interpreted does not necessarily exclude this conclusion.

Indigenous peoples generally support the application of individual human rights to their communities, governments and citizens, as various indigenous leaders who have appeared before a number of parliamentary committees on the issue of the Canadian Human Rights Act exemption have indicated. However, First Nations leaders also point out that the international human rights system supports their rights to land, to self-government and to self-determination as peoples and wish to see this fundamental aspect of human rights theory reflected in human rights legislation and constitutional law in this country.

During the last round of constitutional reform discussions that took place over 1992 and 1993, First Nations and Inuit leaders characterized the inherent right of self-government as an aspect of the right of peoples to self-determination and, therefore, as a fundamental human right.

Where, under domestic law, outside governments, meaning governments outside First Nations people, wish to apply human rights standards they have developed without the participation of First Nations, such as the Canadian Human Rights Act, to First Nations communities, First Nations people naturally seek proper recognition of collective rights that fall within or are aspects of the right of self-determination of peoples.

In Canada, successive federal governments have been reluctant to characterize the collective rights of indigenous peoples as human rights, particularly under domestic law. Early attempts by indigenous peoples to characterize their rights to land and to self-government as part of their right to self-determination, in other words as part of the international system of human rights, were often dismissed and even ridiculed. The very hostile reaction to the 1975 Dene declaration is a case in point.

However, with the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007, the viewpoint that indigenous peoples' fundamental rights to use and to benefit from their traditional lands and to govern themselves are fundamental human rights has now been vindicated in a formal way as part of our current system of international human rights.

The resolution of issues such as whether a non-derogation clause is needed and how it should be worded, would likely be less difficult if we clarified our understanding of whether or not Aboriginal rights under our Constitution, however imperfectly expressed or implemented, are a species of human rights. We would then perhaps be better able to see the relationship and

À mon avis, même si la Loi constitutionnelle ne qualifie pas explicitement les droits des Autochtones de droits de la personne, on pourrait faire valoir que la Loi constitutionnelle de 1982 et la manière dont elle a été interprétée n'excluent pas nécessairement cette conclusion.

Les peuples autochtones appuient généralement l'application des droits de la personne à leurs communautés, gouvernements et citoyens, comme l'ont indiqué divers dirigeants autochtones qui ont comparu devant un certain nombre de comités parlementaires sur la question de l'exemption de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Toutefois, les dirigeants des Premières nations soulignent aussi que le système international des droits de la personne appuie leurs droits à la terre, à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination en tant que peuples, et ils désirent que la législation en matière de droits de la personne et de droit constitutionnel au pays reflète cet aspect fondamental de la théorie des droits de la personne.

Durant la dernière ronde des discussions sur la réforme constitutionnelle qui ont eu lieu en 1992 et 1993, les dirigeants des Premières nations et des Inuits ont décrit le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme étant un aspect du droit des peuples à l'autodétermination et, par conséquent, comme étant un droit fondamental.

Quand, conformément à la législation nationale, les gouvernements de l'extérieur, c'est-à-dire les gouvernements extérieurs aux peuples des Premières nations, veulent appliquer aux communautés des Premières nations les normes relatives aux droits de la personne qu'ils ont élaborées sans leur participation, comme la Loi canadienne sur les droits de la personne, les peuples des Premières nations cherchent naturellement une juste reconnaissance des droits collectifs qui relèvent ou font partie du droit à l'autodétermination des peuples.

Au Canada, les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont hésité à qualifier de droits de la personne les droits collectifs des peuples autochtones, plus particulièrement aux termes de la législation nationale. Des premières tentatives ont été faites par des peuples autochtones pour définir leurs droits à la terre et à l'autonomie gouvernementale et dans le cadre de leur droit à l'autodétermination, autrement dit, dans le cadre du système international des droits de la personne, mais ces tentatives ont souvent été rejetées et même ridiculisées. La réaction très hostile à la Déclaration des Dénés de 1975 est un bon exemple.

Toutefois, avec l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007, le point de vue voulant que les droits fondamentaux des peuples autochtones d'utiliser leurs terres ancestrales et de se gouverner eux-mêmes soient des droits de la personne a maintenant été officiellement reconnu dans le cadre de notre système actuel des droits internationaux de la personne.

Des questions, comme celle de savoir si une disposition de non-dérogation est nécessaire et comment elle devrait être formulée, seraient vraisemblablement plus faciles à régler si nous établissions clairement si les droits ancestraux en vertu de notre Constitution, même s'ils sont mal exprimés ou appliqués, sont des droits de la personne. Nous serions alors peut-être plus

interdependence between the realization of indigenous peoples' collective right to govern themselves and individual rights to maintain culture and other important individual human rights.

In other words, I am suggesting that we take some guidance from long-standing aspects of human rights theory and international human rights law in this regard. For example, the 1993 Vienna declaration that was adopted by the United Nations reaffirms the right of self-determination as a fundamental human right, as well as the usual individual human rights already adopted by the UN. Its Article 5 reaffirms that all human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated.

Likewise, John Humphrey, a leading Canadian human rights advocate who had a role in drafting the Universal Declaration of Human Rights, stated:

The Universal Declaration of Human Rights is founded on the indivisibility and interdependence of human rights. We cannot insist too much on this aspect as civil and political rights are doubly inseparable from economic, social and cultural rights. Thus, there is no hierarchy in human rights. They form a whole in which no rights can be taken to be dominant and others to be subordinate.

I do have some specific recommendations to make regarding Bill C-21 that I believe are consistent with our current law regardless of whether one views Aboriginal rights as part of human rights.

I am not addressing all the various issues that have come before you in terms of non-derogation clauses and the interpretive clauses. I will only address a few issues, due to the constraints of time.

I am suggesting with respect to clause 1.1 of Bill C-21 that words be added to refer to other rights or freedoms pertaining to the Aboriginal peoples of Canada, in addition to rights that are protected or affirmed and recognized by section 35. The reason is to include a phrase similar to that found in section 25 of the Constitution Act, 1982, to ensure that any collective rights to land that may be protected by the Indian Act but which might not in a particular case amount to a section 35 aboriginal title right will continue to be protected.

Various reserve lands in Canada have different histories in how they were created. It is not necessarily clear that the rights of every single First Nation in the reserve lands will necessarily be regarded as section 35 rights. In some cases, we know with certainty that they will. For example, in the *Garon* case, the Supreme Court of Canada held that the rights of the Musqueam Indian Band over their reserve lands, that were at issue in the case, had the same character as Aboriginal title.

en mesure de voir la relation et l'interdépendance entre la mise en œuvre du droit collectif des peuples autochtones de se gouverner eux-mêmes et des droits individuels de préserver leur culture et d'autres droits de la personne importants.

Autrement dit, je propose de nous inspirer d'aspects de longue date de la théorie des droits de la personne et du droit international en matière de droits de la personne à cet égard. Par exemple, la Déclaration de Vienne de 1993 qui a été adoptée par les Nations Unies réaffirme le droit à l'autodétermination en tant que droit fondamental, de même que les droits de la personne habituels déjà adoptés par les Nations Unies. Son article 5 réaffirme que tous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et interreliés.

De même, John Humphrey, un grand défenseur des droits canadiens de la personne qui a participé à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a dit :

La Déclaration universelle des droits de l'homme est fondée sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de la personne. Nous ne saurions trop insister sur cet aspect étant donné que les droits civils et politiques sont doublement inséparables des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, il n'existe pas d'hierarchie des droits de la personne. Ils forment un tout où aucun droit ne peut être considéré comme dominant ou subordonné à un autre.

J'ai des recommandations précises à faire au sujet du projet de loi C-21, lesquelles à mon avis, sont conformes à notre législation actuelle, peu importe si on estime que les droits des peuples autochtones font partie des droits de la personne.

Je ne vais pas aborder toutes les différentes questions dont vous êtes saisis relativement aux dispositions de non-dérogation et d'interprétation. Je vais seulement parler de quelques questions, en raison des contraintes de temps.

En ce qui concerne l'article 1.1 du projet de loi C-21, je propose un ajout pour faire référence à d'autres droits ou libertés des peuples autochtones du Canada, en plus des droits qui sont protégés ou confirmés et reconnus par l'article 35. Cet ajout vise à inclure une phrase semblable à celle que l'on trouve à l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour faire en sorte que les droits collectifs à la terre qui sont peut-être protégés par la Loi sur les Indiens, mais qui pourraient dans un cas particulier ne pas correspondre à un droit découlant du titre ancestral à l'article 35 continueront d'être protégé.

Différentes terres de réserve au Canada ont différentes histoires quant à leur création. Il n'est pas forcément clair que les droits de chaque Première nation dans les terres de réserve seront forcément considérés comme des droits prévus à l'article 35. Dans certains cas, nous savons avec certitude qu'ils le seront. Par exemple, dans l'affaire *Garon*, la Cour suprême du Canada a statué que les droits de la bande de Musqueam sur leurs terres de réserve, qui étaient en cause dans cette affaire, correspondaient à un titre ancestral.



However, the history creating reserve lands is different in different parts of the country. Therefore, I am recommending the addition of the terms from section 25 of the Constitutional Act, 1982 for that reason.

With respect to the interpretive clause, I have suggested the following rewording:

In relation to a complaint made under the Canadian Human Rights Act against a First Nation government, including a band council, tribal council or governing authority operating or administering programs and services under the Indian Act, this act shall be interpreted and applied in a manner that gives due regard to First Nations legal traditions and customary laws. . .

Up to this point it is the same and instead of the word "particularly," it would read:

. . .and the balancing of individual rights and interests with collective rights and interests in a manner consistent with the universality and interdependence of all human rights.

Finally, on the general issue of consultation and review of proposed legislation for section 35 compliance prior to its introduction to Parliament, I would recommend endorsing the recommendations on this matter made by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in its December 2007 report, *Taking Section 35 Rights Seriously*.

I will end my comments there and open up for questions.

**The Chair:** Thank you, Ms. Cornet.

**Senator Dallaire:** Do you feel that as this bill was moved forward it took into account the positions of the various Aboriginal communities and organizations in its preparation? Do you think we met the request that this section be repealed after due consultation with the Aboriginal peoples?

**Ms. Cornet:** I would answer that question in two ways.

First, as the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs pointed out, there is a larger policy issue in not having a policy on how to have a consistent way of developing legislation intended to apply to First Nations people. There is a need to ensure that consultation and section 35 rights are analyzed in conjunction with First Nations people.

Second, you have heard from First Nations leaders themselves regarding their viewpoint on that question. They would know better than I whether they have been properly consulted.

Toutefois, l'histoire créant les terres de réserve est différente dans diverses régions du pays. Par conséquent, je recommande l'ajout des termes de l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour cette raison.

Pour ce qui est de la disposition d'interprétation, j'ai proposé le libellé suivant :

Dans le cas d'une plainte déposée au titre de la Loi canadienne sur les droits de la personne à l'encontre du gouvernement d'une Première nation, y compris un conseil de bande, un conseil tribal ou une autorité gouvernementale qui offre ou administre des programmes et des services sous le régime de la Loi sur les Indiens, la présente loi doit être interprétée et appliquée de manière à tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières nations...

Jusqu'ici, c'est la même chose et on remplacerait le mot « en particulier » par ce qui suit :

[...] et à assurer un équilibre entre les droits et intérêts individuels et les droits et intérêts collectifs conformément à l'universalité et à l'interdépendance de tous les droits de la personne.

Enfin, en ce qui concerne la question générale de la consultation et de l'examen du projet de loi pour qu'il soit conforme à l'article 35 avant d'être présenté au Parlement, je recommanderais de souscrire aux recommandations formulées à cet égard par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dans son rapport publié en décembre 2007 intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35*.

Je vais conclure là-dessus et je vous invite à me poser des questions.

**La présidente :** Merci, madame Cornet.

**Le sénateur Dallaire :** Estimez-vous que tel qu'il a été présenté, ce projet de loi tenait compte des positions des différentes communautés et organisations autochtones? Croyez-vous que nous avons répondu à la demande pour que cet article soit abrogé après la tenue de consultations en bonne et due forme avec les peuples autochtones?

**Mme Cornet :** Je répondrai à cette question de deux manières.

Premièrement, comme le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles l'a souligné, il y a une question stratégique plus générale du fait qu'il n'existe pas de politique sur la manière de mettre en place une façon uniforme d'élaborer la législation censée viser les peuples des Premières nations. Il faut faire en sorte que cette consultation et les droits prévus à l'article 35 soient analysés conjointement avec les peuples des Premières nations.

Deuxièmement, les dirigeants des Premières nations vous ont eux-mêmes fait part de leur point de vue sur cette question. Ils sont mieux placés que moi pour vous dire si on les a consultés adéquatement.

The reason I referenced the recommendations of the Standing Senate Committee is that I think they are extremely important. It is long overdue that we treat section 35 compliance with the same seriousness that we treat Charter compliance. We do not have an institutionalized mechanism where everyone knows — First Nations, parliamentarians and the public — that there is a system for ensuring section 35 compliance and a way for people to have input into it.

**Senator Munson:** The end of June is one of the few times around Parliament where everyone seems to be in a hurry. Parties on the other side want to pass this bill and get it done. You have offered some amendments and there are a lot of questions from various Aboriginal groups.

Based upon what we have before us, when you talk about these collective and individual rights, is this bill good enough for you as it stands now although you have said you would like to amend it or will we end up with a flood of complaints and people concerned inside reserves that they will never get their complaints heard?

Perhaps people are grown up and want to resolve their own issues and do not want to go to this new institution. I find it distressing that we reach this point in this Parliament at the end of June where we are told: Get this thing done. Everyone wants it. It does not seem that way to me.

**Ms. Cornet:** I understand how you feel. Most of the people who are interested in this bill are certainly interested in the fullest implementation of human rights of every kind, sort and description for indigenous peoples. They would like to see the best possible job done. It is a serious business to get this right.

There is some comfort that included in this legislation is the opportunity for review to take a look at it again in a few years. Whether there will be a flood of complaints, the commission representatives themselves said they did not know; they have no idea.

I share your concerns about not having as part of this discussion why we are not recognizing or encouraging jurisdiction and laws adopted by First Nations that would articulate their vision of human rights legislation. There is not only one way to do it. We have provincial and territorial governments that have recognized jurisdiction to adopt human rights legislation in their jurisdictions.

If we are truly interested in encouraging human rights compliance by First Nations governments, would we not encourage them to adopt human rights charters and give them the respect of recognizing jurisdiction over that issue?

I have pointed out before in other sessions like this that the current inherent-right self-government policy of the federal government does not address the issue one way or the other.

J'ai fait référence aux recommandations du comité sénatorial permanent, car je crois qu'elles sont extrêmement importantes. Il est plus que temps que nous traitions le respect de l'article 35 avec le même sérieux que le respect de la Charte. Nous n'avons pas de mécanisme institutionnalisé grâce auquel tout le monde sait — les Premières nations, les parlementaires et la population — qu'il y a un système pour assurer le respect de l'article 35 et un moyen par lequel les gens peuvent donner leur avis à cet égard.

**Le sénateur Munson :** La fin de juin est l'une des rares périodes au Parlement où tout le monde semble être pressé. Les partis de l'autre côté veulent faire adopter ce projet de loi le plus rapidement possible. Vous avez proposé quelques amendements et il y a un grand nombre de questions de la part des différents groupes autochtones.

À partir du projet de loi dont nous sommes saisis, quand vous parlez de ces droits collectifs et individuels, le projet de loi, dans sa forme actuelle, vous satisfait-il, même si vous avez dit que vous aimeriez l'amender? Ou nous retrouverons-nous aux prises avec une foule de plaintes et de personnes dans les réserves craignant que leurs plaintes ne soient jamais entendues?

Les gens ont peut-être acquis de la maturité, souhaitent régler leurs propres problèmes et ne veulent pas faire appel à cette nouvelle institution. Je trouve désolant que nous en soyons arrivés là au Parlement où l'on nous dit à la fin de juin : adoptez cette mesure. C'est ce que tout le monde veut. Ce n'est pas l'impression que j'ai.

**Mme Cornet :** Je comprends ce que vous ressentez. La plupart des gens qui sont intéressés par ce projet de loi veulent certainement la mise en œuvre complète des droits de la personne de toutes sortes pour les peuples autochtones. Ils voudraient que le meilleur travail possible soit accompli. Il importe de faire les choses correctement.

Il est quelque peu rassurant de voir que cette mesure législative offre la possibilité de mener un examen pour la revoir dans quelques années. Même les représentants de la commission ne savent pas s'il y aura un déluge de plaintes; ils n'en ont aucune idée.

Je partage vos inquiétudes quant au fait que nous n'intégrons pas dans cette discussion les raisons pour lesquelles nous ne reconnaissons ni n'encourageons la compétence et les lois adoptées par les Premières nations qui exposeraient leur vision de la législation en matière de droits de la personne. Il n'y a pas qu'une seule façon de le faire. Nous avons des gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont une compétence reconnue visant à adopter des mesures législatives en matière de droits de la personne sur leur territoire.

Si nous voulons vraiment encourager les gouvernements des Premières nations à respecter les droits de la personne, ne devrions-nous pas les encourager à adopter des chartes des droits de la personne et leur accorder le respect de reconnaître leur compétence à ce sujet?

J'ai déjà dit à d'autres séances comme celle-ci que la politique relative au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale du gouvernement fédéral ne traite aucunement de la question. Elle ne



It does not say whether First Nation people have inherent jurisdiction over human rights and could pass laws like a Canadian Human Rights Act or not. The assumption made by federal officials, I have been told informally, is that they do have that jurisdiction. I do not know for certain whether that is the official viewpoint.

**The Chair:** Ms. Cornet, I think you have given some intriguing perspectives on non-derogation clauses in a different way. I sat through many sessions of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs where we grappled with this issue a first, second and third time before we finally got a report. The universality and the interdependence was not our main focus; it was more of a national focus.

You are telling us that we have more work to do. I will speak to the chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to bring your perspectives forward.

I should say that this committee is not coming to section 67 for the first time. We have done intense study in this committee and we, in fact, recommended the repeal of it. I hope that our witnesses, and those coming at the end, in particular, understand that this is not a new issue to us; it is an issue that we have studied and are concerned about. We are concerned about moving on the repeal but, equally, we are concerned about its proper implementation and that those prefaces that have been put to all the comments — that there should be consultation and adequate processes put into place, and resources to implement it — are of concern this committee. Therefore, they are not falling on deaf ears in that sense.

Thank you for coming and for bringing some new perspectives to us. We will be continuing to study many of these issues in the coming years. The Senate has one advantage: We are here for a lengthy time as individuals and we have long memories about what has happened, who said what to whom and what promises were made. We will continue to do our due diligence and track this issue beyond even this legislation.

Senators, we have come to the end of the witnesses' testimony.

Shall we, honourable senators, move to clause-by-clause consideration of Bill C-21, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1.1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1.2 carry?

dit pas si les peuples des Premières nations ont une compétence inhérente sur les droits de la personne et s'ils peuvent adopter des lois comme une Loi canadienne sur les droits de la personne. L'hypothèse formulée par des fonctionnaires fédéraux — je l'ai apprise par des voies non officielles —, c'est qu'ils ont cette compétence. Je ne sais pas avec certitude si c'est le point de vue officiel.

**La présidente :** Madame Cornet, je pense que vous avez fourni des points de vue intrigants sur les dispositions de non-dérégation qui ne sont pas courants. J'ai assisté à de nombreuses séances du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles où nous avons débattu de la question à trois occasions avant d'obtenir enfin un rapport. L'universalité et l'interdépendance n'étaient pas notre priorité; c'était davantage une priorité nationale.

Vous êtes en train de nous dire que nous avons encore du travail à faire. Je vais parler à la présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour lui présenter vos points de vue.

Je dois dire que ce n'est pas la première fois que notre comité examine l'article 67. Nous en avons effectué une étude soutenue et nous en avons en fait recommandé l'abrogation. J'espère que nos témoins, et plus particulièrement ceux qui ont comparu à la fin, comprennent que ce n'est pas nouveau pour nous; c'est une question que nous avons étudiée et qui nous préoccupe. Nous sommes inquiets pour ce qui est d'aller de l'avant avec l'abrogation, mais nous sommes également préoccupés par sa mise en œuvre appropriée et les introductions qui ont été précédé tous les commentaires — qu'il devrait y avoir une consultation et des processus adéquats en place, ainsi que des ressources pour les mettre en œuvre. Par conséquent, leurs paroles ne tombent pas dans l'oreille d'un sourd.

Merci d'être venus nous faire part de quelques nouveaux points de vue. Nous continuerons d'étudier bon nombre de ces questions dans les années à venir. Le Sénat a un avantage : Nous sommes ici longtemps et nous avons la mémoire longue concernant ce qui s'est passé, qui a dit quoi à qui et quelles promesses ont été faites. Nous continuerons de faire preuve de toute la diligence voulue et d'examiner cette question même en dehors du cadre de cette mesure législative.

Chers collègues, nous en sommes à la fin des témoignages.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour entreprendre l'étude article par article du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1.1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 1.2 est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall I report the bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Honourable senators, we could suspend for a short time and report the bill to the chamber. Then, we could reconvene for the in camera portion of this meeting.

**Senator Jaffer:** Can we not continue with the report now?

**The Chair:** Yes. We could break and move in camera and you could chair while I present the report.

**Senator Jaffer:** I think that is not a wise thing to do.

**The Chair:** I think they are imminently awaiting my appearance. That has never happened before. We can adjourn for ten minutes to report it.

The committee adjourned.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Chers collègues, nous pourrions suspendre nos travaux brièvement et faire rapport du projet de loi à la Chambre. Nous pourrions ensuite nous réunir de nouveau pour la partie à huis clos de cette séance.

**Le sénateur Jaffer :** Ne pouvons-nous pas continuer l'étude du rapport maintenant?

**La présidente :** Oui. Nous pourrions faire une pause et poursuivre à huis clos, et vous pourriez présider la séance pendant que je présente le rapport.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne pense pas que ce soit sage de procéder ainsi.

**La présidente :** Je crois qu'ils s'attendent à ce que je compare sous peu. Cela n'est jamais arrivé auparavant. Nous pouvons suspendre la séance pour 10 minutes pour en faire rapport.

La séance est levée.





*Quebec Native Women's Association of Canada:*

Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women Inc.

*Assembly of First Nations:*

Angus Toulouse, Regional Chief;

Daniel Wilson, Strategic Policy, Planning and Law.

*APN's Women's Council:*

Lisa Shaver, Chief.

*As an individual:*

Wendy Cornet, Consultant and President of Cornet Consulting & Mediation Inc.

*Association des femmes autochtones du Canada :*

Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc.

*Assemblée des Premières Nations :*

Angus Toulouse, chef régional;

Daniel Wilson, Politiques stratégiques, planification et questions juridiques.

*Conseil des femmes de l'APN :*

Lisa Shaver, chef.

*À titre personnel :*

Wendy Cornet, consultante et présidente de Cornet Consulting & Mediation Inc.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

#### WITNESSES

##### *Indian and Northern Affairs Canada:*

Andrew Beynon, Acting Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction.

##### *Department of Justice Canada:*

Martin Reiher, Senior Counsel, Operations and Programs Section;

Jim Hendry, General Counsel, Human Rights Law Section.

##### *Canadian Human Rights Commission:*

Jennifer Lynch, Chief Commissioner;

Yvonne Boyer, Commissioner;

Linda Dabros, Director General, Knowledge Centre;

Ian Fine, Director General and Senior General Counsel.

##### *Congress of Aboriginal Peoples:*

Patrick Brazeau, National Chief.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

#### TÉMOINS

##### *Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint principal, par intérim, Politiques et orientation stratégique.

##### *Ministère de la Justice Canada :*

Martin Reiher, avocat-conseil, Section des opérations et programmes;

Jim Hendry, avocat général, Section des droits de la personne.

##### *Commission canadienne des droits de la personne :*

Jennifer Lynch, présidente;

Yvonne Boyer, commissaire;

Linda Dabros, directrice générale, Centre du savoir;

Ian Fine, directeur général et avocat général principal.

##### *Congrès des Peuples autochtones :*

Patrick Brazeau, chef national.

*(Suite à la page précédente)*













